

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE
Projet d'Impôt sur le Revenu
ET LES
FINANCES COMMUNALES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue, le samedi 1^{er} juin 1912, à 2 h. 1/2

PAR

Louis REGNAULT

Président : M. JACQUELIN, professeur
Suffragants { *MM. LARNAUDE, professeur*
FERNAND FAURE, professeur

PARIS
JOUVE ET C^{ie}, ÉDITEURS
15, Rue Racine, 15

1912

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE
Projet d'Impôt sur le Revenu
ET LES
FINANCES COMMUNALES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue, le samedi 1^{er} juin 1912, à 2 h. 1/2

PAR

Louis REGNAULT

Président : M. JACQUELIN, professeur

Suffragants { *MM. LARNAUDE, professeur*
FERNAND FAURE, professeur



PARIS
JOUVE ET C^{ie}, ÉDITEURS
15, Rue Racine, 15

1912



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LE
Projet d'Impôt sur le Revenu

ET LES
FINANCES COMMUNALES

INTRODUCTION

Les questions d'impôts ont acquis dans ce dernier quart de siècle une importance dont la cause première doit être attribuée au développement énorme des dépenses publiques.

En vain certains pays essaient-ils de pourvoir temporairement à ce débordement de dépenses au moyen d'emprunts plus ou moins déguisés : de tels procédés ne sauraient se prolonger. Il faut donc relever le montant des impôts au niveau des dépenses, c'est-à-dire remanier le système fiscal existant par des adjonctions ou même substituer au régime actuel un régime entièrement nouveau. En France, depuis quelque quarante ans, la réforme fiscale est à l'ordre du jour.

A la suite des événements de 1870-1871, le pays, pour faire face aux charges énormes qu'il avait à supporter, dut emprunter et, comme conséquence, il fallut augmenter les anciens impôts et en créer de nouveaux. Ceux-ci portèrent principalement sur les transactions et les consommations et furent cruellement ressentis par les ouvriers, aussi bien que par les commerçants et les industriels. Les charges devinrent même si intolérables pour ces deux catégories de citoyens, que les droits de patente qui avaient été considérablement surélevés durent être remaniés dans le sens d'un abaissement de taux. Mais, bien que plusieurs des nouvelles taxes aient été supprimées, quantité d'autres pesaient et pèsent encore sur l'ensemble des habitants peu fortunés, et dès lors la question de la réforme fiscale devint l'objet des préoccupations des Chambres et du gouvernement.

Depuis 1870, près de cinquante projets de loi tendant à remanier notre système fiscal furent proposés au Parlement ; les uns très étudiés, très consciencieux ; les autres hâtifs, baclés, et qui n'étaient guère que des manifestations platoniques de la part de leurs auteurs.

Ce courant de réformes qui s'était produit en France pour n'aboutir cependant qu'à quelques modifications de détail, s'était manifesté aussi, mais beaucoup plus tard, chez la plupart des peuples du monde

civilisé qui avaient complètement transformé ou profondément remanié leurs systèmes d'impôts. Selon le tempérament, le génie de chaque race, suivant les conditions économiques et sociales, les solutions adoptées ont été très différentes (1). Mais quelle que soit la diversité des méthodes employées, les réformes accomplies présentent toutes quelque caractère commun ; elles portent l'empreinte de tendances identiques. Le progrès incessant des dépenses publiques oblige les gouvernements à demander à l'impôt indirect des ressources considérables qui vont sans cesse en grandissant ; mais toute taxe indirecte qui est productive pèse d'un poids plus lourd sur les classes pauvres que sur les classes riches et fausse les règles de la proportionnalité des charges. Aussi les peuples modernes corrigent-ils les inégalités fiscales que la loi de l'augmentation des dépenses les conduit à créer, en taxant par la voie de l'impôt direct, non plus le revenu brut, mais le revenu net. L'impôt indirect en effet frappe aveuglément tous les citoyens à raison d'actes de production, de consommation ou d'échange dont la fréquence n'est pas toujours en rapport avec la situation de fortune des contribuables. Aujourd'hui que les privilèges fiscaux ont légalement disparu, l'impôt indirect cause une aggravation de charges aux

1. Caillaux. Exposé des motifs, projet de 1900.

classes les moins fortunées et atteint même les individus à qui on jugerait inhumain de faire payer l'impôt direct.

La France était, quant à présent, restée en dehors de ce mouvement de réformes. Cependant, comme nous l'avons dit plus haut, des tentatives pour entrer dans la même voie se sont produites en grand nombre et de multiples projets de loi ont été présentés. Le plus récent et le seul qui soit venu en discussion devant la Chambre est le projet Caillaux supprimant les quatre contributions directes et les remplaçant par un impôt sur le revenu. Il fut déposé par le gouvernement sur le bureau de la Chambre des députés le 7 février 1907 et renvoyé à l'examen de la commission de législation fiscale. Le rapport a été présenté au nom de cette commission le 13 juin 1907 par M. Renoult qui déposa le 17 janvier 1908 un rapport supplémentaire. Enfin, après de longues discussions, le projet fut voté par la Chambre le 9 mars 1909.

Tel qu'il fut présenté par le gouvernement, le projet d'impôt sur le revenu s'inspirait à la fois de l'Income-tax et de l'Einkommensteuer. Il établissait d'abord un impôt général frappant les diverses branches de revenus et les atteignant à leur source, puis un impôt personnel global analogue, dans son principe, à l'Einkommensteuer. Mais, à la suite des modifications importantes que firent subir au texte

primitif la commission d'études fiscales et la Chambre, l'impôt général sur le revenu ne présente plus avec l'Income-tax qu'une ressemblance lointaine ; pour l'impôt complémentaire, les principes adoptés sont assez analogues à ceux admis par la législation de l'Einkommensteuer.

Cependant une fois le projet d'impôt sur le revenu établi, il restait à résoudre une difficulté que certains peuvent considérer comme accessoire, mais qui à vrai dire est considérable et dont la solution domine toute la question.

A mesure que s'élaborait notre législation des impôts directs, les départements et les communes, en quête de ressources, demandaient et obtenaient l'autorisation de s'en procurer au moyen de centimes additionnels sur certains impôts directs ; ces taxes complémentaires se sont multipliées à tel point que la somme totale payée par les contribuables, au titre des impôts directs, se divise aujourd'hui en deux parts à peu près équivalentes dont la première est versée au Trésor, dont la seconde revient aux localités. Par suite, toute réforme opérée dans notre système d'impôts a une répercussion immédiate sur les budgets de 87 départements et de 36.000 communes. Il s'ensuit qu'un projet de refonte des impôts d'État entraîne avec lui une refonte des impôts locaux et que, procéder

à la première opération sans procéder à la seconde, c'est faire œuvre incomplète.

Le projet gouvernemental d'impôt sur le revenu déposé le 7 février 1907, laissait complètement la solution de cette question de côté sans en nier cependant la gravité. Il invoquait la nécessité d'une étude approfondie ; il expliquait par la complexité du problème à résoudre le recours à une loi spéciale (1). Le 27 août 1908, une commission fut réunie par le ministre ; elle était « chargée d'étudier les diverses questions que soulève la réforme des impositions départementales et communales » ; le 18 janvier 1909, une sous-commission fut formée. Enfin, le projet de loi fut déposée le 3 mars 1909 et rapporté par M. Malvy, le 17 mars 1910.

Avant de rechercher si la solution proposée par le gouvernement de ce grave et important problème peut être acceptée ou au contraire rejetée, nous examinerons d'abord quelle est la nature juridique de la commune et quelles sont ses ressources actuelles. Nous poursuivrons ensuite l'examen de deux documents où cette question des centimes communaux fut agitée sans être résolue : 1° les délibérations de la commission extra-parlementaire de 1894 ; 2° le projet de loi déposé par M. Caillaux le 12 avril 1900. Nous

1. Exposé des motifs.

nous en inspirerons pour en tirer un enseignement et nous nous demanderons si le projet de loi départemental, modifié par la commission de législation fiscale, est capable de nous donner satisfaction

NATURE JURIDIQUE DE LA COMMUNE

« Le régime financier d'une association publique ou privée est fonction de la constitution intrinsèque de cette association (1). » Ainsi s'exprime M. Paul Dubois dans son *Essai sur les finances communales*. Cette idée nous paraît d'une absolue justesse. C'est pourquoi nous allons essayer de déterminer la nature juridique de la commune moderne. Si l'on prend le mot « commune » dans son sens le plus large, dans le sens de groupement élémentaire local, on peut dire que le village est la forme première de la société. Dès que les hommes se fixent dans une contrée, abandonnant la vie normale pour la vie sédentaire, la commune se forme. La commune, dit Tocqueville, est la seule association qui soit si bien dans la nature, que, partout il y a des hommes réunis, il se forme naturellement une commune (2). On peut donc dire en

1. L.-Paul Dubois, *Essai sur les finances communales*.

2. *La Démocratie en Amérique*, chap. V.

prenant le mot dans son sens large que la commune est aussi ancienne que la civilisation.

Bien au contraire, si on prend le mot dans son sens moderne, la commune est une institution récente. « La législation française actuelle nous dit que la commune est une autorité publique locale, créée par l'État, soumise à l'État son maître et jouissant de plus ou moins d'indépendance administrative selon le régime politique et la bonne volonté du gouvernement (1). » Mais l'auteur se hâte d'ajouter que ce n'est ni la seule, ni peut-être la vraie manière de voir. On peut en effet se faire plusieurs conceptions diverses de ce qu'est une commune, car l'histoire des localités a partout suivi, parallèlement à celle de l'État, une longue et lente évolution.

Mais actuellement on peut dire que la commune est tout à la fois organe de l'administration générale de l'État et gérante de ses intérêts privés sous des conditions et des contrôles déterminés (2). Ce double rôle existe dans la plupart des pays. Les groupements locaux ont reçu de l'État le soin de pourvoir à divers services d'intérêt général (police, état civil, voirie, hygiène, assistance, dépenses scolaires, etc.). L'État leur a confié un certain nombre de ces ser-

1. L.-Paul Dubois, *Essai sur les finances communales*, p. 4.

2. Allix, *Science des finances*.

vices, parce que l'exécution n'en pouvait être bien assurée que par les organes locaux (police, état civil, assistance) et les autres simplement parce qu'une division plus ou moins arbitraire s'est introduite entre l'État et les groupes locaux dans le but de diminuer les charges des finances et de l'administration centrale.

Mais il est une deuxième catégorie de fonctions communales où cet intérêt public n'existe plus, où l'on ne se trouve en présence que de services de nature privée, d'ordre économique, rendus moyennant rétribution aux particuliers qui en réclament le bénéfice. Tels, dans les localités rurales, les travaux d'intérêt agricole, ou, en matière urbaine, l'ensemble de ces institutions ou exploitations dans lesquelles les villes modernes se sont toutes plus ou moins engagées (abattoirs, marchés, fournitures d'eaux, théâtres, entreprises d'éclairage); ces opérations sont exécutées aujourd'hui par un grand nombre de municipalités.

Le groupement local offre donc un double caractère : celui d'autorité publique et celui de syndicats d'intérêts privés d'ordre économique. Mais entre ces deux catégories d'attributions, il est difficile de faire un classement rigoureux et « des divergences d'appréciation sont possibles pour tel ou tel service. Ainsi dans les pays où existe l'enseignement gratuit et obli-

gatoire, les dépenses scolaires, même si les localités y participent, peuvent être regardées comme des dépenses d'intérêt général. Elles auront au contraire le caractère local dans d'autres pays où l'État considère qu'il n'a pas à intervenir dans l'instruction » (1).

Et d'après M. Paul Dubois, le second caractère dans la plupart des pays l'emporte sur le premier. « En matière communale, les services d'ordre public cèdent en importance aux services d'intérêt privé et le budget représente plutôt la comptabilité des dépenses utilitaires d'une réunion d'habitants syndiqués que celle des dépenses administratives d'une véritable autorité publique (2). »

Il découle de ce qui précède que les principes de la taxation locale ne sont pas, par suite, les mêmes que ceux de la taxation d'État. Si l'État est avant tout un organe politique qui pourvoit aux besoins supérieurs de l'existence nationale, la commune peut être regardée comme une sorte d'entreprise de services économiques que le groupe local a institué à son avantage, et qui peut tarifier le prix des services qu'elle rend (eau, lumière, etc.). Pour les services d'ordre public assimilables aux services d'État, on comprend que les finances locales s'alimentent au moyen de

1. L.-Paul Dubois, *Essai sur les finances communales*.

2. L.-Paul Dubois, *Essai sur les finances communales*.

l'impôt proprement dit, réparti entre les contribuables à raison de leurs facultés. Mais pour la portion, plus importante, des services locaux d'ordre économique, le système le plus rationnel consiste à faire payer le service rendu, c'est-à-dire à établir des taxes représentatives du prix des services : droits de stationnement, concessions d'eau, de gaz, taxes d'abattage, de pavage, etc. La contribution de chacun doit être proportionnelle à l'utilité qui lui a été fournie, ce qui est facilement évaluable. Les « taxes » exceptionnelles dans les finances de l'État devraient donc toujours occuper une large place dans les budgets locaux (1).

En est-il ainsi en France ? C'est ce dont nous allons nous rendre compte puisque, dans les pages qui vont suivre, nous allons étudier comment sont aménagées les recettes communales de notre pays.

1. Allix, *Science financière*.

AMÉNAGEMENT ACTUEL

DES RECETTES COMMUNALES

Ce sont les dispositions combinées du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique et de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation communale qui donnent les règles relatives à l'administration et à la comptabilité des deniers communaux. L'élément primitif de la comptabilité communale est le budget.

Aucune dépense ou recette communale ne peut être faite qu'en vertu du budget voté par le conseil municipal. Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de la commune. Il est inutile d'insister sur la nécessité de cet acte de prévision qui est indispensable à la bonne administration de la fortune communale ; c'est par là qu'est fixée la limite de la mission des agents chargés de percevoir les revenus communaux et d'engager et de payer les recettes communales.

Le budget est annuel, c'est-à-dire qu'il ne prévoit

et autorise les recettes et les dépenses que pour une année. L'année financière pour laquelle le budget communal prévoit et autorise les recettes et les dépenses court du 1^{er} janvier au 31 décembre. Mais il est matériellement impossible que les recettes et les dépenses soient complètement effectuées dans les limites de cette année même ; d'autre part, il est nécessaire pour conserver l'ordre dans ces recettes et dans ces dépenses, de fixer un terme à leur recouvrement et à leur paiement ; c'est dans ce but qu'a été créé le procédé de comptabilité par exercice. L'exercice est la période d'exécution des services d'un budget au terme de laquelle toutes les opérations de recettes et de dépenses doivent être arrêtées ; la durée de l'exercice communal est de quinze mois, commençant le 1^{er} janvier d'une année pour finir le 31 mars de l'année suivante.

Le budget communal se compose du budget primitif et s'il y a lieu d'un budget additionnel et d'autorisations supplémentaires. Il est préparé et proposé par le maire, voté par le conseil municipal et définitivement réglé par arrêté du préfet ou décret du Président de la République. Son exécution est confiée au maire en ce qui concerne la constatation des droits acquis, l'engagement et l'ordonnancement des dépenses et au receveur municipal en ce qui concerne le recouvrement des revenus et le paiement des dépenses.

Le budget primitif ou de prévision est préparé par le maire chaque année dans le courant du mois d'avril ; il doit contenir toutes les prévisions de recettes et de dépenses de l'exercice auquel il s'applique et doit être soumis au conseil municipal dans la session ordinaire du mois de mai. Dans le cas où le maire refuserait ou négligerait d'établir le budget, le préfet peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même.

La loi du 5 avril 1884 a considéré les ressources d'une commune sous le rapport de leur durée : si la ressource se produit annuellement et d'une manière permanente, elle est classée parmi les ressources ordinaires ; lorsqu'elle se présente d'une manière fortuite ou qu'elle n'est créée que temporairement et pour un exercice déterminé, elle est classée parmi les revenus extraordinaires. Toutes les ressources d'une commune sont désignées par la loi sous le nom générique de recettes ; les recettes se divisent donc en recettes ordinaires et recettes extraordinaires.

En résumé, les ressources financières des communes comprennent :

1° Les produits du domaine communal : revenu provenant du domaine public et du domaine privé ;

2° Certains impôts et taxes rattachés aux droits perçus aux profits de l'État : une part des patentes, permis de chasse, amendes de police, de la contribution

des chevaux et voitures, la taxe sur les chiens et sur-tout les centimes additionnels ;

3° Des impôts spéciaux qu'elles perçoivent elles-mêmes, sans intervention de l'État : les octrois ;

4° Des ressources extraordinaires : prix des biens aliénés, emprunts, subventions, recettes accidentelles ;

5° Des revenus des exploitations industrielles régies municipales.

PREMIÈRE SECTION

PRODUITS DU DOMAINE COMMUNAL

Le domaine communal se compose, comme celui de l'État et du département, de deux sortes de biens : les biens du domaine public et les biens du domaine privé. Il y a un grand intérêt à distinguer les biens du domaine public et les biens du domaine privé : les premiers sont inaliénables et imprescriptibles ; les seconds, au contraire, sont aliénables et prescriptibles dans les formes et sous les conditions exigées par la loi. Tous les auteurs ne sont pas d'accord sur les caractères qui constituent la domanialité publique et sur le critérium auquel on reconnaît qu'un bien est une dépendance du domaine public ou appartient au domaine privé.

D'après le système le plus généralement admis et qui résulte de l'interprétation littérale de l'article 538 du Code civil, il faut qu'un bien réunisse les trois conditions suivantes pour faire partie du domaine public (1) :

1° Il ne doit pas être, par sa nature, susceptible de propriété privée ;

2° Il doit être affecté à un usage public et non pas seulement à un service public ;

3° Il doit être une portion du territoire français.

Tous les autres biens du domaine appartiendront au domaine privé ; telle sera, par exemple, la situation des tribunaux, mairies, écoles qui ne réunissent pas les trois conditions précédentes.

1° DOMAINE PUBLIC COMMUNAL

Permis d'occupation et de stationnement

Le paragraphe 2 de l'article 98 de la loi du 5 avril 1884 dit : « Le maire peut, moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi, sous les réserves imposées par l'article 7 de la loi du 11 frimaire an VII, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique, sur les rivières, ponts et

1. Berthélemy, *Principes élémentaires de droit administratif*.

L. Regnault

quais fluviaux et autres lieux (1). » Cette faculté, accordée aux communes, s'étend sur toutes les parties de leur territoire, et cela non seulement sur le domaine public communal, mais encore sur celui de l'État et du département, le maire ayant la police des routes nationales et départementales en ce qui touche la circulation sur ces voies. L'occupation est essentiellement précaire et l'administration a toujours le droit de retirer l'autorisation si des nécessités nouvelles de la circulation l'exigent, mais tout retrait non justifié peut être l'objet d'un pouvoir devant le Conseil d'État.

Droits de voirie

L'article 98 de la loi municipale, relatif aux permis de stationnement, mentionne en outre dans son paragraphe 3, les « alignements individuels, autorisations de bâtir et autres permissions de voirie ». Ces diverses autorisations administratives donnent lieu à la perception de « droits de voirie » au profit de la commune, pour la grande comme pour la petite voirie.

Droits de pesage

L'article 133-8° de la loi du 5 avril 1884 indique le produit des droits de pesage, mesurage et jau-

1. Morgand, *la Loi municipale*.

geage parmi les recettes des communes. Ils sont généralement perçus sur les champs de foire et à l'entrée des marchés et abattoirs et se rattachent ainsi aux droits de stationnement par le lieu et le moment de leur perception. Le tarif, voté par le conseil municipal, est homologué par le projet.

Taxe de balayage

L'article 133-13° de la loi municipale dit qu'une taxe de balayage peut être établie à la demande des communes, et en vertu d'un décret rendu dans la forme d'un règlement d'administration publique. Pour l'établissement de la taxe, il ne doit pas être tenu compte de la valeur des propriétés, mais seulement des nécessités de la circulation, de la salubrité et de la propreté de la voie publique. Le tarif est révisé tous les cinq ans.

Cimetières

La jurisprudence range les cimetières parmi les dépendances du domaine public. La loi attribue aux communes tous les produits que peuvent donner les terrains de leur domaine affectés aux inhumations.

2° DOMAINE PRIVÉ COMMUNAL

Il comprend trois catégories de biens. Ce sont :

1° Tous les édifices affectés à des services publics

d'intérêt municipal dont les communes sont propriétaires (halles et marchés, abattoirs) ;

2° Des biens tels que bois, pâturages, marais, tourbières, etc., dont la jouissance en nature est laissée aux habitants (biens communaux) ;

3° Enfin la commune possède des biens, meubles ou immeubles, qu'elle exploite pour en tirer des revenus, soit elle-même, soit en les louant (biens patrimoniaux).

Immeubles affectés à des services publics

La plupart d'entre eux ne sont guère productifs de revenus et même sont plutôt une source de dépenses. Ainsi l'entretien des mairies et des écoles grève parfois lourdement le budget des petites communes. Au contraire, lorsqu'il s'agit de bâtiments comme les halles et les marchés, il n'en est plus de même ; leur destination en fait une source de profits pour la commune.

Quant aux abattoirs, ce n'est pas dans un simple but fiscal qu'ils sont établis, mais leur création a surtout en vue d'assurer un contrôle certain sur l'état sanitaire des animaux abattus et de garantir ainsi la salubrité publique. Les taxes perçues dans les abattoirs publics ne sont pas prélevées à titre

d'impôt communal, mais à titre de recouvrement des frais d'entretien et de surveillance.

Biens communaux

La loi du 10 juin 1793 définit les biens communaux « ceux sur la propriété ou le produit desquels tous les habitants d'une ou de plusieurs communes ont un droit commun ». Ce ne sont pas les habitants qui possèdent ces biens ; c'est la commune, personne morale, qui est propriétaire ; la jouissance seule est donnée aux habitants.

Ceux-ci, par exemple, ne peuvent pas en exiger le partage.

Biens patrimoniaux

Ce sont les biens appartenant à la commune dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature. Ce sont eux qui constituent une ressource vraiment sérieuse pour le budget municipal. Ces biens sont mobiliers et immobiliers.

Les biens immobiliers comprennent ceux que la commune administre elle-même ou afferme, et dont les revenus rentrent dans la caisse municipale au titre de ressources ordinaires (loi de 1884, art. 133-1^{er}). Ce sont les forêts, les terres arables, les vignes, les maisons qui sont louées ou affermées.

Les biens mobiliers, en dehors des meubles proprement dits qui garnissent les édifices communaux, comprennent les créances et valeurs mobilières dont la commune est propriétaire, et qui seules sont productives de revenus. Ajoutons encore parmi les profits que la commune peut tirer de ses biens le produit des droits de chasse et de pêche sur son territoire.

SECTION II

IMPOTS RATTACHÉS AUX IMPOTS D'ÉTAT

Produit de la part que l'État accorde aux communes dans certains impôts

1° *Patentes.* — L'impôt des patentes a été créé en France sous la Constituante par la loi des 2-17 mars 1791 ; l'article 17 ordonnait le prélèvement de 2 sous par livre du produit des patentes au profit des communes. L'arrêté consulaire du 15 fructidor an VII (art. 8) réduisit la part communale à 8 centimes.

En 1909 le montant en principal de l'impôt des patentes s'est élevé à 98.120.534 fr. 54.

La part attribuée aux communes a donc été de : 7.849.642 francs (1).

1. *Bulletin de statistique et de législation comparée*, mai 1910, p. 583.

2° *Attribution sur les taxes de chevaux et voitures.*

—L'impôt direct d'État sur les chevaux et voitures fut établi par la loi du 2 juillet 1862 (art. 4 à 13). Il était accordé aux communes un dixième du produit de l'impôt qui fut supprimé à cause de son impopularité. Mais après 1870 il fallut créer de nouvelles ressources, et parmi les impôts nouveaux figure la taxe sur les chevaux et voitures. L'article 10 de la loi du 23 juillet 1872 réduit du dixième au vingtième le prélèvement à effectuer au profit des communes.

En 1909 le montant en principe des impositions a été :

Pour les voitures ordinaires : 7.668.377 francs.

Pour les chevaux : 4.251.455 francs,

Pour les automobiles au total de: 2.258.423. francs.

Sur le total, le 1/20 revenant aux communes s'est élevé à 709 912 francs (1) ;

3° *Allocation sur les permis de chasse.* — Aux termes de l'article 6 du décret du 13 avril 1861, les permis de chasse sont délivrés sur l'avis du maire, par les sous préfets de l'arrondissement où le chasseur qui en fait la demande a son domicile ou sa résidence. La délivrance donne lieu, en dehors du droit perçu au profit, du Trésor à un versement de 10 francs au

1. *Bulletin de statistique*, mai 1910, p. 583.

profit de la commune dont le maire a donné l'avis ci-dessus mentionné.

Parts dans les produits des amendes prononcées par les tribunaux correctionnels et de simple police.

— Le paragraphe 12 de l'article 3 de la loi municipale accorde aux communes une portion dans le produit des amendes prononcées par les tribunaux de simple police et de police correctionnelle. Un principe uniforme fut établi par la loi du 26 décembre 1890, qui a ajouté aux amendes de police correctionnelle et de simple police la participation pour les communes aux amendes prononcées par la Cour d'assises, les conseils de guerre, les conseils de préfecture pour la grande voirie seulement et tribunaux maritimes. Ce mode de répartition fut encore changé par les lois du 28 avril 1873 (art. 45) et 13 avril 1898 (art. 84).

Sur le produit des amendes 20 o/o sont pour l'État et 80 o/o pour le fonds commun.

Sur le fonds commun sont prélevés tout d'abord :

- 1° Les frais de poursuite ;
- 2° Les gratifications aux agents verbalisateurs ;
- 3° Le paiement des droits dus aux greffiers.

Une fois ces prélèvements opérés, ce qu'il reste du fonds commun est attribué ainsi qu'il suit :

- 1° Un quart au service des enfants assistés ;
- 2° Trois quarts aux communes ou aux bureaux de bienfaisance, suivant la répartition faite par la com-

mission départementale sur les propositions du préfet.

Taxe sur les chiens. — Elle a été établie par la loi du 2 mai 1855. Elle est le seul impôt obligatoire communal. Son tarif est réglé pour chaque commune par décret en Conseil d'État sur la proposition du conseil municipal ; il ne peut dépasser 10 francs, ni être inférieur à 1 franc. Les tarifs doivent être revisés tous les trois ans.

Le nombre total de taxes a été en 1909 de 2.942.154 fr.

Produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil. — Aux termes de l'article 45 du Code civil, modifié par la loi du 30 novembre 1906, toute personne peut se faire délivrer des copies des actes inscrits sur les actes de l'état civil. La taxe perçue se compose alors de deux parties : l'expédition et le timbre. Le droit de timbre appartient au Trésor, l'expédition seule est pour la commune.

Quant aux actes administratifs, tout intéressé a droit d'en demander communication. La première expédition est remise gratuitement, les suivantes donnent lieu à la perception d'une taxe de 0 fr. 25 par rôle.

Centimes additionnels

« Parmi les éléments essentiels des systèmes d'impôts locaux des grands pays européens, dit M. P. Dubois dans son *Essai sur les finances communales*, il en est un qui jouit d'une importance toute spéciale, ce sont les centimes additionnels, c'est-à-dire les surtaxes proportionnelles établies au profit des autorités locales sur certains impôts directs d'État. » Donc ces centimes (1 centime par franc) sont imposés aux contribuables en sus du principal perçu au profit de l'État; on distingue des centimes généraux ou centimes d'État, des centimes départementaux et des centimes communaux. Les premiers viennent augmenter les ressources du Trésor, les seconds celles des départements et les derniers celles des communes.

Leur origine est la même que celles des contributions auxquelles ils s'ajoutent. Les lois du 23 novembre-1^{er} décembre 1790 et 13 janvier-18 février 1791 posaient en principe qu'un certain nombre de sous seraient prélevés, en sus de l'imposition principale, afin de pourvoir à certaines dépenses, telles que la confection des rôles, les frais de perception et la constitution d'un fonds de non-valeurs et de dégrè-

vements. Lorsqu'en 1798, à la suite de la pénurie des finances communales, le Directoire rétablit les octrois supprimés en 1791, les sous additionnels aux impôts directs d'État, qui avaient remplacé les impôts locaux spéciaux, furent conservés.

Depuis cette époque, sous tous les régimes politiques qui se sont succédé en France, des centimes additionnels ont été imposés. Dans les moments difficiles, la facilité d'assiette et de recouvrement de cet impôt a permis d'en tirer des ressources considérables. Ils forment pour l'impôt une sorte de rallonge que l'on peut étendre ou raccourcir suivant les circonstances. (Exemple les 45 centimes additionnels de Garnier-Pagès en 1848.)

Cela pourrait être pour l'État un moyen précieux de faire fluctuer la productivité des contributions directes suivant les besoins du budget, à l'exemple de ce qui a lieu en Angleterre pour l'Income-tax. Malheureusement, l'énormité des centimes départementaux et communaux enlève à nos impôts directs à peu près toute espèce d'élasticité et accapare leur marge de productivité au profit des besoins locaux.

Ce sont les lois des 29 mars-3 avril et 5 et 10 août 1791 qui créèrent les premiers centimes communaux. Ils étaient obligatoires pour les communes qui devaient les imputer pour $\frac{4}{5}$ sur l'impôt foncier et pour $\frac{1}{5}$ sur l'impôt mobilier. Cette mesure s'inspi-

rait des conceptions physiocratiques largement représentées à la Constituante en réclamant à l'impôt foncier les $\frac{4}{5}$ des facultés contributives de la France. Ces facultés avaient été estimées par Lavoisier à 300 millions, dont l'impôt foncier devait par suite fournir 240 millions, les 60 millions complémentaires étant demandés à la richesse mobilière.

Ce système fiscal procède de l'idée abstraite qu'il faut taxer chacun proportionnellement à sa richesse, à ses revenus. Or, disait-on, en 1791, chacun doit aussi supporter les charges locales suivant ses revenus ; le meilleur moyen d'assurer la proportionnalité, c'est de prêter l'impôt de l'État aux communes. La Constituante avait supprimé les octrois par le décret des 19-20 février 1791, et c'est pour combler le déficit occasionné par cette suppression que l'on établit la participation des communes à l'impôt de l'État. Cette mesure fut prise avec quelque hésitation et son application ne devait durer qu'un seul trimestre, mais le système fut maintenu et dure encore.

En 1791, aucun maximum n'était fixé par la loi, seulement pour toute imposition à établir, les communes devaient obtenir l'autorisation de l'administration élue du département. Cette mesure dont l'intention était de prévenir un impôt excessif dura jusqu'à la loi du 9 germinal an V. Cette loi prescrit que les municipalités ne pourront s'imposer que jus-

qu'à 5 sous par franc du principal de la contribution mobilière ; le département se réservait les centimes additionnels à l'impôt foncier.

Mais dès l'année suivante, la loi du 5 frimaire an VI, rétablit l'uniformité dans l'assiette des centimes communaux aux contributions foncière et personnelle-mobilière. D'après l'article 7 de la loi du 11 frimaire an VII, les centimes additionnels aux contributions foncière et mobilière ne pourront dans aucun cas excéder le maximum qui sera déterminé chaque année après la fixation du principal de l'une et l'autre contribution.

Cependant l'article 11-4^o ajoute : « Si ce maximum ne suffisait pas pour couvrir la totalité des dépenses municipales et communales réunies, il y sera pourvu par l'établissement de taxes locales et d'après les principes qui seront établis ci-après. » C'est l'origine des centimes dites extraordinaires actuels.

Les lois de finances laissèrent pendant longtemps le chiffre de 5 centimes sans le modifier ; ce n'est plus un maximum, c'est un chiffre fixe et la loi du 23 septembre 1814 les rendit obligatoires. Mais au-delà de ces 5 centimes, il n'en est pas de même ; il faut toujours une loi pour en autoriser la perception. Une loi du 15 mai 1818 adopta une autre mesure ; si cette ressource était inutile aux communes, elles n'étaient pas forcées d'y recourir. Cependant il fallait

une manifestation de volonté de la part des municipalités pour que cet impôt ne fut pas perçu, autrement il était compris de plein droit dans les rôles.

Enfin la loi du 18 juillet 1872 (art. 14) soumis au vote des conseils municipaux la perception de ces 5 centimes ordinaires en les assimilant aux autres impositions communales. Nous allons maintenant examiner quels sont les différents centimes spéciaux affectés à une destination particulière.

1^o *Centimes des chemins vicinaux.* — La loi du 21 mai 1836 dit qu'en cas d'insuffisance de revenus ordinaires, les communes devaient pourvoir aux dépenses d'entretien de ces chemins soit à l'aide de prestations en nature, soit en établissant des centimes spéciaux additionnels au principal des 4 contributions directes et dont le maximum était fixé à 5.

2^o *Centimes pour entretien de chemins ruraux reconnus.* — L'article 141 de la loi du 5 avril 1884 dit :

Les conseils municipaux peuvent aussi voter 3 centimes extraordinaires exclusivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires et 3 centimes extraordinaires affectés aux chemins ruraux reconnus (art. 141 modifié par la loi du 7 avril 1902.)

3^o *Centimes de la taxe vicinale.* — La loi du 31 mars 1903 dans son article 5 a profondément modifié la législation relative à la taxe des prestations. Cette disposition législative accorde aux communes, par

dérogation à la loi du 21 mai 1836, la faculté de remplacer par une taxe vicinale le produit des journées de prestations.

La taxe vicinale est représentée par des centimes additionnels aux quatre contributions directes en nombre suffisant pour produire une somme équivalente à la valeur des prestations remplacées. Lorsque le nombre des centimes est supérieur à 20, la substitution devra être autorisée par le conseil général. Cette mesure ne concerne pas les chemins ruraux reconnus qui sont toujours entretenus soit à l'aide d'une journée de prestations, soit à l'aide de centimes additionnels spéciaux.

4^e Centimes pour la revision et la conservation du cadastre. — La loi du 17 mars 1898 (art. 2) autorise, au profit des départements et des communes, la perception de centimes additionnels dont le maximum est de 5 pour les communes en vue des dépenses d'établissement et de conservation du nouveau cadastre.

5^e Centimes affectés au traitement des gardes champêtres. — Ces centimes portent d'après la loi du 31 juillet 1867 (art. 16) sur les quatre contributions.

6^e Centimes pour assistance médicale gratuite.

C'est la loi de 15 juillet 1893 qui autorise les communes, dont les ressources ordinaires sont insuffisantes, à voter des centimes additionnels aux quatre

contributions directes ou des taxes d'octroi par se procurer le complément des ressources nécessaires.

7^e Centimes de l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables. — C'est la loi de 14 juillet 1905 qui a institué un système complet d'assistance obligatoire en faveur des vieillards et incurables indigents. Dans ce but les conseils municipaux, en cas d'insuffisance des revenus ordinaires et des ressources spéciales sont autorisés à voter des centimes additionnels qui sont plus ou moins nombreux suivant les besoins.

8^e Centimes en remplacement des droits d'octroi.

Pour compenser la perte résultant du dégrèvement obligatoire des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques, les communes peuvent établir, dans les conditions de la loi du 5 avril 1864, 20 centimes additionnels de remplacement au maximum.

Centimes extraordinaires. — Les conseils municipaux peuvent voter dans la limite du maximum fixé chaque année par le conseil général des contributions extraordinaires (centimes additionnels) n'excédant pas 5 centimes pendant cinq années pour en affecter le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale.

Ils votent et régulent les emprunts communaux remboursables sur les centimes extraordinaires votés comme il vient d'être dit, ou sur les ressources ordinaires, quand l'amortissement, en ce dernier cas, ne

dépasse pas trente ans (Loi du 5 avril 1884, art. 141).

Les conseils municipaux votent, sauf approbation du préfet : 1° les contributions extraordinaires qui dépasseraient 5 centimes, sans excéder le maximum fixé par le conseil général et dont la durée excédant cinq années ne serait pas supérieure à trente ans.

2° Les emprunts remboursables sur les mêmes contributions extraordinaires ou sur les revenus ordinaires dans un délai excédant, pour ce dernier cas, trente ans (loi du 5 avril 1884, art. 142).

Toute contribution extraordinaire dépassant le maximum fixé par le conseil général et tout emprunt remboursable sur cette contribution sont autorisés par décret du Président de la République.

Si la contribution est établie pour une durée de plus de trente ans ou si l'emprunt remboursable sur ressources extraordinaires doit excéder cette durée, le décret est rendu en Conseil d'État. On voit que le législateur a pris des précautions spéciales pour éviter aux communes de s'engager trop facilement dans des opérations hasardeuses.

Nous traiterons un peu plus loin la question de l'assiette des centimes communaux et des avantages et des inconvénients des centimes additionnels.

ASSIETTE DES CENTIMES COMMUNAUX

AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES CENTIMES ADDITIONNELS

L'assiette des centimes communaux est fixée par la loi. Les conseils municipaux n'ont aucune initiative sur ce point, sauf sur le nombre des centimes qui, d'ailleurs, doit rester dans les limites déterminées au préalable par le pouvoir législatif. Seul le législateur peut décider que telle catégorie de centimes sera perçue et sur quelle contribution elle portera. Il y a là une sage mesure de prudence prise contre le manque de modération et d'expérience possible de certaines municipalités.

Actuellement les conseils municipaux sont compétents pour voter sans autorisation spéciale :

Cinq centimes portant sur la foncière et la personnelle mobilière (loi du 15 mai 1818) ;

Trois centimes pour secours aux réservistes et territoriaux (quatre contributions, loi du 21 décembre 1882) ;

Cinq centimes pour le renouvellement du cadastre (foncière non bâtie, loi du 17 mars 1898);

Cinq centimes pour les chemins vicinaux (quatre contributions, loi du 21 mai 1836);

Trois centimes pour les chemins vicinaux (quatre contributions, loi du 24 juillet 1867);

Trois centimes pour travaux aux chemins ruraux (quatre contributions, loi du 20 août 1881);

Cinq centimes pour les dépenses des syndicats des communes (loi du 5 avril 1884, art. 177);

Trente centimes extraordinaires (loi du 5 avril 1884).

Il y a lieu d'ajouter les centimes sans maximum pour traitement du garde champêtre et l'application de la loi du 18 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite. Enfin les conseils municipaux sont compétents pour voter, jusqu'à concurrence de 20, des centimes pour le remplacement de la taxe des prestations.

Tous les contribuables de la commune doivent acquitter ces impositions, même l'État, bien que ses propriétés ne soient pas impossibles au principal. Le principe en fut posé par l'article 107 de la loi du 3 frimaire an VII, qui soumettait aux impositions établies au profit des communes les propriétés de l'État productives de revenus. Les bois et forêts de l'État furent d'abord affranchis de toute contribution par la loi du 19 ventôse an IX jusqu'à la loi du 21 mai 1836

sur les chemins vicinaux dont l'article 13 disait :
« Les propriétés de l'État productives de revenus contribueront aux dépenses des chemins vicinaux dans les mêmes proportions que les propriétés privées. »

Dans son article 144, la loi du 5 avril 1884 dispose que « les forêts et les bois de l'État acquittent les centimes additionnels ordinaires et extraordinaires affectés aux dépenses des communes dans les mêmes proportions que les propriétés privées ».

Le fait pour un contribuable d'être inscrit sur le rôle d'une des contributions directes d'une commune entraîne son imposition à tous les centimes ordinaires ou extraordinaires votés pour la même année, quand même ils auraient été votés avant que ce contribuable ait élu domicile dans la commune.

Les centimes additionnels sont perçus par les agents de l'État en même temps que les contributions auxquelles ils s'ajoutent. Le percepteur en remet le produit tous les mois ou au moins tous les trois mois à la caisse municipale, dans la proportion des recouvrements effectués sur les contributions.

Ce système présente pour les communes une économie appréciable des frais de perception. Les municipalités profitent de l'organisation fiscale de l'État pour l'assiette et le recouvrement de cet impôt, puisque les centimes sont inséparables du principal levé au profit de l'État. Il répond donc à la règle d'Adam

Smith que « tout impôt doit être conçu de manière qu'il fasse sortir des mains du peuple le moins d'argent possible au delà de ce qui entre dans le Trésor de l'État » (1).

Le rendement en est aussi facile à prévoir et aussi certain que celui des impôts d'État. Par suite, il est facile de déterminer chaque année le nombre de centimes nécessaires pour équilibrer le budget avec une certitude presque absolue. Ce procédé présente une grande élasticité, soit qu'il s'agisse d'une entreprise nécessitant annuellement, mais pendant longtemps, de faibles dépenses, soit qu'un travail exceptionnel exige une grosse somme qui pourra être répartie à l'aide de centimes sur plusieurs exercices. On évite ainsi la création de taxes nouvelles et provisoires dont le rendement est toujours imparfaitement connu. C'est grâce aux centimes additionnels que peuvent fonctionner les lois d'assistance médicale et d'assistance aux vieillards.

On voit donc que la méthode des centimes additionnels offre certains avantages. Elle a, par contre, disent ses adversaires, des défauts qui surpassent de beaucoup ses mérites.

On a dit d'abord que c'était ruiner toute liberté locale que d'obliger les communes à greffer leurs

1. Adam Smith, *Richesse des nations*.

impositions sur celles de l'État. On peut répondre à cette critique que l'impôt touche de trop près à la politique, surtout dans les pays à régime démocratique, pour ne pas craindre qu'il ne devienne une arme de parti. C'est pourquoi il est peut-être préférable que ce fût l'État qui établit l'assiette des centimes additionnels.

Comme les centimes s'additionnent à la part de l'État, le contribuable, en payant, ne se préoccupe pas, la plupart du temps, de discerner ce qu'il verse à l'État et ce qu'il verse au département et à la commune. Aussi, lorsqu'il voit augmenter sa cote, il est immédiatement porté à en rejeter la faute sur la mauvaise gestion de l'État.

Le manque d'élasticité des impôts directs surchargés des centimes locaux est encore un reproche adressé à ce procédé fiscal. Ses adversaires citent comme un exemple l'Income-tax anglais dont le taux peut, sans inconvénient pour les finances locales, varier suivant les besoins.

Quand les impôts d'État sont mal répartis, ce qui est notre avis en France, les centimes qui s'y surajoutent viennent en multiplier l'injustice.

Avec cette méthode, et c'est un point qui nous intéresse plus particulièrement, il est très malaisé à l'État de réformer son système d'impôts. C'est là une difficulté considérable qui s'est posée à tous les auteurs

des projets d'impôts sur le revenu et de refonte de nos impôts directs. Lorsque l'État a introduit des changements dans sa fiscalité, il a été parfois amené, pour ne pas toucher aux centimes locaux, à autoriser la continuation de leur perception sur un principal fictif. Ainsi en 1890, lors de la transformation de la contribution foncière des propriétés bâties en impôt de quotité, pour ne pas déranger l'équilibre des budgets départementaux et communaux, le législateur décida que le produit total des centimes locaux serait calculé sur le principal qui aurait été imposé dans les rôles, si ce principal avait continué à être fixé sur l'ancienne base (art. 26 de la loi du 8 août 1890).

Aussi y a-t-il une tendance dans les pays qui avaient adopté le procédé des centimes additionnels locaux à l'abandonner pour doter les groupements locaux d'impôts spéciaux.

Cependant l'énormité des sommes procurées par les centimes additionnels a été jusqu'à maintenant un obstacle à la réforme de cette partie de notre système fiscal. Le tableau suivant est bien fait pour le montrer.

L'impôt direct a apporté aux budgets communaux de 1909 les sommes ci-après :

Prélèvement de 80/0 sur le principal des	
patentes.....	7.850.000 fr.
Prélèvement de 5 0/0 sur l'impôt des che-	
vaux et voitures.....	710.000 fr.

Taxe vicinale.....	19.500.000 fr.
Taxe des prestations pour les chemins vicinaux.....	40.500.000 fr.
Taxe de prestations pour les chemins ruraux.....	500.000 fr.
Taxe sur les chiens.....	3.500.000 fr.
Centimes additionnels sur contributions directes.....	243.000.000 fr.

Cette dernière ressource est non seulement la plus importante des recettes fiscales comprises dans l'ensemble des budgets communaux, mais c'est aussi la plus répandue (sur 36.225 communes, 8 seulement n'en font point usage). Grâce à l'élasticité des règles qui président à son établissement, c'est encore à cette ressource qu'il est le plus facile et le plus vite fait de recourir pour équilibrer un budget. Aussi un tableau du mouvement des centimes communaux constitue-t-il le meilleur instrument qui soit pour apprécier l'état des finances communales.

Pour l'ensemble de la France, le nombre moyen de centimes a suivi la progression ci-après :

1891	52	1906	65
1896	56	1907	65,79
1901	60	1908	65,87

Cette progression a été très rapide de 1891 à 1901, plus rapide encore de 1901 à 1907, et elle est à peu

près arrêtée pour 1908. Ce dernier indice est plutôt favorable.

En voici un autre dans le même sens : depuis bien des années, le nombre des communes ayant plus de 100 centimes additionnels aux contributions directes, c'est-à-dire le nombre de celles où le produit des centimes locaux dépasse le principal de l'impôt n'avait cessé d'augmenter :

1891	3.908	1906	6.400
1896	4.651	1907	6.407
1901	5.316		

Pour 1908, le nombre de ces communes est seulement de 6.402 et se trouve ainsi légèrement inférieur à celui de l'année précédente. La cause de cet arrêt n'est d'ailleurs pas bien difficile à découvrir : elle réside dans l'application de la loi du 9 décembre 1905, dont l'article 41 stipule que les sommes rendues disponibles par suite de la suppression du budget des cultes doivent être réparties entre toutes les communes au prorata du principal de la contribution foncière des propriétés non bâties. Les sommes mises à la disposition des municipalités ont été :

De 4 millions en 1906
De 6 millions en 1907
De 17 millions en 1908

Elles dépassent 20 millions pour 1909 et augmenteront d'année en année jusqu'à entière absorption

des 39 millions précédemment affectés aux cultes dans le budget de l'État.

Quant à la quotité réelle des centimes communaux et à la répartition en 1908, la voici d'une façon tout à fait précise.

8 communes n'ont aucun centime additionnel				
66	—	en ont de	1 à	5
2.891	—	—	6 à	14
5.328	—	—	15 à	30
8.569	—	—	31 à	50
12.961	—	—	51 à	100
5.590	—	—	101 à	200
588	—	—	201 à	300
155	—	—	301 à	400
35	—	—	401 à	500
14	—	—	501 à	600
9	—	—	601 à	700
5	—	—	701 à	800
3	—	—	801 à	900
1	—	—	901 à	1.000
2	—	—	1.001 à	1.043

Tous les chiffres que nous venons de citer ont été empruntés à l'intéressante étude de M. L. de Goy :
Un coup d'œil sur nos finances communales.

RESSOURCES DU BUDGET EXTRAORDINAIRE

Elles sont énumérées par l'article 134 de la loi du 5 avril 1884.

PRIX DES BIENS ALIÉNÉS

Les aliénations et échanges des propriétés communales sont décidées par le conseil municipal, mais doivent recevoir l'approbation du préfet qui statue en conseil de préfecture (loi de 1884, art. 69). Le produit des biens aliénés figure au budget extraordinaire (art. 134-2°).

DONS ET LEGS

Les dons et legs de sommes d'argent, ainsi que le prix des immeubles légués à la commune et vendus par elle sont compris dans les recettes du budget extraordinaire (art. 134-3°, loi de 1884).

EMPRUNTS

C'est la loi du 7 avril 1902 qui règle aujourd'hui la matière. Nous avons vu, en parlant des centimes extraordinaires, quels étaient les droits des conseils municipaux en matière d'emprunts. Ceux de la ville de Paris restent soumis dans tous les cas à l'autorisation législative.

Depuis dix-huit ans la progression de la dette communale n'a été ni constante, ni même continue. La dette a eu parfois des arrêts ou des reculs, mais dans son ensemble elle a subi, depuis 1891, un accroissement assez notable, comme le fait voir le tableau ci-après (1).

DATES AUXQUELLES SE RÉFÈRENT LES CHIFFRES DONNÉS	DETTE COMMUNALE		
	PARIS	AUTRES COMMUNES	FRANCE ENTÈRE
31 mars 1890.....	1.872	1.352	3.224
31 mars 1895.....	2.044	1.471	3.515
31 décembre 1900.....	2.357	1.492	3.849
» » 1905.....	2.433	1.649	4.082
» » 1906.....	2.456	1.604	4.060
» » 1907.....	2.552	1.644	4.166

1. L. de Goy, *Un coup d'œil sur nos finances communales*.

SUBVENTIONS

1^o *Subventions accordées par l'État.* — Elles sont accordées sur la demande des conseils municipaux et sur la proposition des conseils généraux. Elles sont surtout destinées aux chemins vicinaux et aux constructions scolaires. La loi de finances fixe chaque année le maximum des subventions à allouer l'année suivante.

2^o *Subventions pour dégradation des chemins vicinaux.* — Lorsqu'un chemin vicinal entretenu par une commune se trouve dégradé par suite d'exploitation de mines, carrières ou forêts entreprises par l'État ou des particuliers, il peut y avoir lieu d'imposer à ces entrepreneurs ou propriétaires une subvention spéciale proportionnée à la dégradation.

LES OCTROIS MUNICIPAUX

Ce sont des taxes indirectes perçues à l'entrée des villes sur des objets de consommation et destinées à fournir les ressources nécessaires à leur administration. Il ne faut pas les considérer comme des droits de douane établis dans un but de protectionnisme local et si une municipalité les créait dans ce but, le gouvernement n'en approuverait pas les tarifs.

Depuis la loi du 28 avril 1816, les octrois ne sont établis que sur la demande des conseils municipaux, par décret en Conseil d'État et seulement en cas d'insuffisance des revenus communaux. C'est également le conseil municipal qui décide si le mode d'exploitation sera la régie simple, la régie intéressée, le bail à ferme ou l'abonnement avec la régie des contributions indirectes. Mais de toutes façons, les octrois sont sous la surveillance de l'administration des indirectes.

Les octrois sont depuis longtemps très impopulaires : on leur a reproché d'augmenter le coût de

l'existence et d'entraîner des frais de perception énormes. A cela on peut répondre qu'ils ont une productivité facile, abondante. L'accroissement excessif et irréfléchi des dépenses communales peut arriver à faire de l'impôt local sur les consommations une nécessité absolue, bien qu'on pût lui reprocher comme aux autres impôts indirects d'être progressif à rebours.

Il est assez curieux de constater qu'en dépit du courant d'opinions qui s'était formé pour la suppression des taxes municipales de consommation et nonobstant l'application des mesures législatives qui ont été prises en ce sens, le nombre des octrois n'a subi en dix-huit ans qu'une réduction insignifiante et que le produit global dépasse, en 1908, celui obtenu en 1891.

Ce produit serait évidemment plus considérable encore si la loi du 29 décembre 1897 n'avait mis quelque obstacle à son développement, mais il convient de rappeler aussi que le chiffre des taxes directes de remplacement qui ont été créées en vertu de la même loi, a dépassé, en 1908, 56 millions.

COMMISSION EXTRA-PARLEMENTAIRE
DE 1894

La commission extra-parlementaire de l'impôt sur les revenus constituée par le décret du 16 juin 1894 de M. Poincaré, alors ministre des Finances, avait été chargée d'étudier les réformes à apporter à notre régime fiscal. Les travaux consignés dans les procès-verbaux sténographiés constituent un document du plus haut intérêt où l'on retrouve en grand nombre les éléments qui ont servi à l'édification du projet d'impôt sur le revenu récemment adopté par la Chambre des députés.

Dans son rapport général, M. Adolphe Coste écrivait les lignes suivantes : « La commission s'est résolument engagée dans l'étude de la coordination et de la réforme partielle des contributions et impôts existant sur les revenus, de manière à en composer un système qui conserve dans le détail le caractère français de la réalité, de l'impersonnalité de l'impôt, mais qui se rapproche dans l'ensemble de l'Income-tax

anglais... Durant son travail, la commission a été constamment préoccupée d'éviter deux écueils : le premier est la déclaration imposée aux contribuables qui, même en Angleterre et surtout en Italie, est l'occasion de tant de fraude et d'irrégularité ; le second, qui est la conséquence du premier, est le contrôle inquisitorial du fisc.

La commission extra-parlementaire se prononça donc contre tout impôt personnel, global et progressif, et s'en tint à un projet d'impôt sur les revenus demandant au contribuable (séance du 22 juin 1894) « de payer les charges publiques dans la mesure exacte de sa fortune », et pour la commission il s'agissait par là, non de progression, mais de proportionnalité.

Une fois les cédules de l'impôt organisées, la discrimination des revenus établie, l'impôt de superposition repoussé, il semblait que la tâche de la commission fut achevée. Mais, en France, les impôts directs dont l'impôt sur le ou les revenus serait appelé à prendre la place, fournissent au pays pour ses charges locales et départementales des ressources considérables ; il s'agissait en 1893 de 171 millions pour les départements, de 188 millions pour les communes. Comment ne pas se préoccuper de ces 360 millions qui procèdent d'impôts dont on aurait remanié ou même supprimé le principal. Du reste, la commission hésita avant d'aborder l'examen de ce pro-

blème, car cette réforme des taxes locales lui paraissait bien complexe.

Le premier travail de la commission devait consister dans la classification des revenus imposables, sorte d'analyse et de décomposition de la richesse produite annuellement. Ces revenus ont été classés en trois catégories faciles à discerner :

1^o Les revenus provenant du capital ;

2^o Les revenus provenant à la fois du capital et du travail ;

3^o Les revenus du travail.

Dans ces trois catégories, il a été procédé ensuite au classement des différentes contributions existantes ou à créer. Voici la classification adoptée.

Première catégorie. — Revenus provenant du capital.

Cédule A : propriétés bâties.

Cédule B : propriétés non bâties.

Cédule C : Autres capitaux.

Deuxième catégorie. — Revenus mixtes provenant du capital et du travail.

Cédule D : commerce, industrie, exploitation agricole, professions diverses comportant l'emploi d'un capital ; charges et offices.

Troisième catégorie. — Revenus provenant du travail.

Cédule E : emplois publics ou privés, professions

diverses ne comportant pas l'emploi d'un capital, rentes viagères, pensions et retraites.

Sur les 359 ou 360 millions de centimes locaux « 125 à 126 millions, écrit le rapporteur, ne reposeraient plus que sur un principal réduit probablement de $\frac{1}{5}$ et environ 100 millions de centimes de la personnelle mobilière et des portes et fenêtres ne seraient plus assis sur un impôt d'État. Le mieux sans contredit, ajoute-t-il, serait que l'on pût pourvoir à ces nécessités locales avec des ressources différentes, en laissant à l'impôt sur les revenus son indépendance et sa complète élasticité ».

Plusieurs membres de la commission ont même indiqué ces ressources possibles: droits de succession, droits de mutation à titre onéreux, impôts de consommation, taxe nouvelle à établir sur les loyers et les trains de maison. Mais en ce qui concerne les impôts de consommation et les impôts sur les capitaux, la commission ne s'est pas crue suffisamment qualifiée pour en délibérer formellement. Elle s'est donc bornée à étudier deux des systèmes qui lui furent proposés pour combler le déficit.

Dans le premier la contribution mobilière supprimée comme taxe d'État était transformée en taxe locale d'habitation, basée sur la valeur locative, Dans le second, on appliquait l'impôt sur les revenus aux départements et aux communes, c'est-à-dire qu'on

affectait aux dépenses des départements et des communes des centimes additionnels locaux en sus des centimes généraux (impôts d'États), lesdits centimes portant sur toutes les cédules de l'impôt sur le revenu, y compris la cédule C (valeurs mobilières, rentes françaises et étrangères).

Le premier système avait été présenté par M. Boutin, directeur des contributions directes, comme constituant un des éléments des ressources à trouver. Des critiques sérieuses ont été présentées contre ce projet. On a montré que cette taxe ne pourrait certainement pas suffire à elle seule à fournir les 380 millions nécessaires aux départements et aux communes. Ce chiffre représenterait en effet une contribution générale moyenne de 30 o/o sur les 120 millions de valeurs locatives d'habitations imposables. « Pour une commune de 200 habitants et au-dessous, ce taux devrait être poussé jusqu'à 60 o/o et dans certains cas jusqu'à 67 o/o. » Et, comme le fait observer le rapporteur, le remplacement même partiel des centimes actuels par la taxe sur les loyers n'est pas non plus sans soulever de multiples observations.

La taxe serait-elle obligatoire et générale ? S'appliquerait-elle à la fois aux départements et aux communes ? Toutes les objections contre le système actuel de répartition pouvaient être opposées à ce système. La taxe serait-elle simplement communale ?

Les inconvénients seraient moindres, mais il en subsisterait encore, surtout dans les communes rurales. Quels seraient dans la commune les éléments d'appréciation et quels bouleversements dans les finances communales lorsqu'un contribuable lourdement imposé quittera la localité où il habitait pour aller à la ville. De plus, on risque de dégrever les gros propriétaires fonciers qui n'habitent pas sur leur terre et qui n'auraient par conséquent pas de taxe des loyers à payer au détriment des autres habitants plus ou moins besogneux de la commune.

Aussi M. Boutin considérait que la taxe locale sur les loyers « était surtout applicable aux communes urbaines, aux villes où elle serait très propre à fournir le remplacement des octrois. Il admettait aussi qu'on l'appliquât aux communes rurales, mais dans des proportions restreintes et en l'affectant, par exemple, au remplacement des prestations personnelles ».

Bref, le rapporteur en arrivait à conclure que cette taxe locale des loyers « paraissait ne pouvoir être que partielle, facultative et communale ». Les ressources des impôts de mutation et de consommation étant laissées de côté, il fallait forcément recourir au premier système : la participation directe de l'impôt sur le revenu aux charges locales. Voici quelles étaient

en 1895 les moyennes des centimes additionnels pour les diverses contributions.

	Centimes locaux.			Centimes d'Etat	Totaux
	Com-mun.	Dépar-tement.	Ensemb.		
Propriétés bâties.....	54.2	52.5	106.7	12.4	119.1
Propriétés non bâties.	59.7	65	124.7	11.8	136.5
Patentes.....	40.4	29	69.4	48.1	117.5
Mobilière.....	50.5	53.9	104.4	30,5	134.9
Portes et fenêtres.....	45.5	29.1	74.6	27.5	102.1

« Les inégalités de centimes,écrit le rapporteur,sont aussi regrettables au point de vue économique qu'au point de vue de la justice dans l'impôt. Ce n'est pas seulement la péréquation entre le contribuable qu'il s'agit de maintenir et d'obtenir,c'est aussi la péréquation entre les sources de revenus, entre les instruments de production. Il ne faudrait pas que les uns fussent plus chargés que les autres. Or,il est clair que l'inégalité des centimes, si on la laissait s'établir ici, au gré des conseils généraux et des conseils municipaux, ne tarderait pas à détruire cette discrimination des revenus, cette équivalence des cédules si péniblement réalisées par la réforme de l'impôt d'État.»

Donc une conclusion s'impose : les cédules d'un impôt sur les revenus ne doivent pas être abandonnées à la libre disposition des pouvoirs locaux. La discrimination établie par les différentes cédules ne doit pas être annulée en permettant aux communes

et aux départements d'établir arbitrairement des centimes additionnels sur des cédules isolées. Il faut par conséquent que ces dernières soient toujours simultanément grevées ou dégrevées du même nombre de centimes additionnels soit généraux, soit locaux.

Mais ce principe est très difficile à réaliser. Des cinq cédules dont se composait le projet de la commission, il y en a quatre au sujet desquelles on ne rencontre aucune difficulté à les localiser, suivant l'expression de M. Coste ; mais pour la cinquième, celle qui réunit les valeurs mobilières, les rentes françaises et étrangères, il n'en est pas de même. D'une part, en effet, les titres se déplacent aisément et d'autre part les revenus se perçoivent dans les villes, c'est-à-dire loin du lieu où ils sont dépensés et où ils devraient être soumis à l'impôt local. Pour parer à cette difficulté, M. Boutin proposa le système suivant. « On frapperait les valeurs mobilières et les rentes d'un nombre de centimes égal au nombre des centimes locaux supportés par les autres cédules ; pour en opérer la répartition, on attribuerait aux départements et aux communes une somme équivalente sur le produit des autres cédules qui, elles, sont localisées. Par exemple l'État appliquerait aux départements et aux communes environ 30 o/o du produit des 300 et quelques millions qu'il reçoit en principal des autres cédules et retiendrait de son côté les

97 millions de centimes des valeurs mobilières.

Ce système procède comme si les valeurs mobilières et les rentes étaient uniformément réparties dans les portefeuilles des résidants en proportion des autres richesses locales: terres, maisons, industrie, commerce. Aussi ne fut-il pas accepté par la commission qui préféra « un système de répartition successive d'abord par département, ensuite par catégorie de communes, les communes urbaines devant recevoir une part plus forte que les communes rurales, en raison de l'importance certainement plus grande des fortunes mobilières qui s'y trouvent ».

Cette combinaison aboutissait à une surcharge de 89 centimes additionnels à imposer aux différentes cédules. Les propriétés bâties et non bâties se trouveraient favorisées ; les premières ne subiraient qu'un accroissement de charges de 4 à 5 millions, les autres verraient leur dégrèvement s'accroître énormément : 70 millions pour l'impôt d'État et l'impôt local réunis.

Au contraire, les valeurs mobilières passeraient du taux actuel de 4 0/0 sur le revenu à un taux de 8,70 0/0 et en tenant compte des droits spéciaux de transmission et de timbre on arriverait au taux invraisemblable de 12, 50 0/0, soit le 1/8 du revenu. Il en serait de même pour les rentes étrangères, pour celles du moins que l'impôt sur les revenus parviendrait à

atteindre. Quant aux autres cédulas, le taxe agricole qui se monterait à plus de 55 millions « fournirait à peu près toute la matière du dégrèvement des propriétaires fonciers ». Sans doute, pour les $3/4$ des terres, pour celles qui sont exploitées par leurs propriétaires, le dégrèvement foncier se confondrait avec la taxe agricole, mais pour les deux autres $1/5$ exploités par des fermiers et des métayers, la charge serait lourde et l'imposition peu rationnelle.

Ce premier système d'impôt local sur le revenu ne paraît pas, suivant le rapporteur, très applicable. Quant au second, qui consistait à supprimer la contribution mobilière et à la transformer en taxe locale d'habitation, il est impossible de lui demander la totalité des ressources locales. Nous avons en effet montré le taux énorme (les $5/10$ du loyer) qu'il aurait fallu réclamer à chacun, et encore n'était-ce qu'une moyenne, car dans les communes rurales où les logements ont peu de valeur, le prélèvement s'élèverait à un taux vraiment colossal.

La commission s'étant aperçue que ces deux systèmes ne pourraient être employés sans être modifiés, se rallia à un système mixte qui procède à la fois des deux autres. Les cinq cédulas de l'impôt sur les revenus pourront être frappés, simultanément, de centimes additionnels soit généraux, soit locaux. Aucune cédula ne sera frappée isolément de centimes que ne suppor-

teraient pas les autres cédules. La cédule C ne sera passible de centimes additionnels locaux, qu'après révision des droits accessoires de timbre et de transmission existant sur les valeurs mobilières. Le produit des centimes additionnels de la cédule C, affectés aux charges locales, sera reparté par l'État entre les départements et les communes suivant des règles à déterminer. Il sera tenu compte pour cette répartition de l'importance de la population des villes et des communes.

Les départements et les communes pourvoiront à leurs dépenses : 1^o Par les allocations provenant des centimes locaux de la cédule C répartis comme il vient d'être indiqué ; 2^o Par des centimes additionnels dont seront frappés simultanément les cédules A. B. D. E. jusqu'à concurrence d'un maximum de centimes à déterminer ; 3^o Une fois ce maximum atteint par une taxe mobilière principalement assise sur les loyers et les domestiques.

Avant d'aborder le fond de la discussion, un des membres de la commission, M. Kergall partant de ce principe « qu'il est des impôts décentralisables qui doivent rester sur place, avait proposé un système qui consistait à procéder au dégrèvement des 118 millions d'impôt foncier en vue d'en rendre la jouissance aux communes ». La commission le rejeta. On opposa à M. Kergall que la propriété non bâtie

devait, comme tous les autres revenus, participer aux charges de l'État, tout en reconnaissant d'une façon presque unanime la nécessité de dégrever les agriculteurs.

Telle fut donc l'œuvre de la commission dont le résumé se trouve traduit dans une résolution que nous avons donnée à la page précédente, mais qui était moins une résolution définitive qu'un vœu ; la réalisation en était laissée à l'administration. Mais se décharger d'une difficulté n'est pas la résoudre et l'on ne voit pas bien, s'il est facile de prélever des centimes sur la taxe des valeurs mobilières, comment on peut constater, d'une façon même très largement approximative, le montant des valeurs mobilières appartenant aux redevables dans chaque commune. Sur quelles bases l'État ferait-il la répartition de ces centimes ? Il est impossible de ne pas envisager que les communes rurales qui ont de lourdes charges ne sont pas les plus populeuses, mais les plus étendues. Il sensuit que le facteur étendue doit jouer un rôle dans la répartition à côté du facteur population. Il faudrait tenir compte aussi dans une certaine mesure pour cette répartition du nombre de centimes frappant les cédules A. B. D. E et augmenter la tranche répartie à proportion du nombre de ces centimes.

Telle fut l'œuvre de la commission extra-parlemen-

taire ; ce n'était rien moins qu'une modification complète du régime de nos contributions directes ; certains en ont conclu que ce régime si critiqué avait encore assez de souplesse pour se prêter à une réforme et qu'il ne nous était point nécessaire de nous lancer dans l'imitation des législations étrangères en cherchant à établir en France un impôt sur le revenu.

PROJETS PEYTRAL (1898) ET CAILLAUX (1900)

Après avoir examiné de quelle façon la commission extra-parlementaire de 1894 avait envisagé la question de la réorganisation des finances communales, nous allons étudier sommairement, toujours au même point de vue, le projet Peytral déposé en octobre 1898 et le premier projet Caillaux déposé en octobre 1900.

Dans le premier, la contribution personnelle-mobilière et celle des portes et fenêtres étaient supprimées. Elles étaient remplacées par un impôt sur le revenu déterminé à l'aide de quatre éléments :

1° La valeur locative de l'habitation principale et des habitations secondaires, ainsi que de leurs dépendances ;

2° Les domestiques attachés au service de la personne ou de l'habitation ;

3° Les voitures et chevaux destinés au transport des personnes ;

4^e Les chiens d'agrément ou servant à la chasse et les yachts de plaisance.

Ce ne sont pas là véritablement des bases d'impôt, mais de simples indices du revenu. L'impôt ne portera pas sur le loyer, les domestiques etc., mais sur le revenu qu'ils sont censés représenter.

En ce qui concerne les centimes départementaux et communaux, on substitue, pour le calcul de ces centimes, au principal des contributions personnelle mobilière et des portes et fenêtres une taxe sur les loyers comportant un principal fictif sur lequel serait établi les centimes. Le conseil général fixe pour chaque commune, sur la proposition du conseil municipal et après avis du conseil d'arrondissement, le chiffre à partir duquel les loyers sont imposables. Les répartiteurs procéderont de leur côté, de concert avec le contrôleur des contributions directes, à la détermination de la valeur locative réelle de l'habitation de chaque contribuable et en déduisent le loyer non imposable. Le reste représente la valeur locative matricielle dont l'imposition fictive à 10 0/0 constitue le principal supportant les centimes.

Avant de s'arrêter à cette solution, on avait pensé à substituer purement et simplement l'impôt sur le revenu au principal des contributions supprimées; mais c'était presque impossible pour les centimes communaux, car dans les petites communes rurales.

le montant de l'impôt sur le revenu devait être inférieur au principal des deux taxes abandonnées ; les propriétaires fonciers et les patentables auraient donc dû verser la différence.

On s'aperçoit facilement, comme nous l'avons dit plus haut, que cette question des centimes additionnels locaux est une des plus importantes qui se pose lorsqu'on réforme les impôts d'État dont les budgets locaux sont étroitement solidaires. Et nous verrons que, faute de trouver une solution satisfaisante, des réformateurs ont proposé de conserver provisoirement pour les ressources locales les principaux fictifs des contributions qu'ils voulaient supprimer.

PREMIER PROJET CAILLAUX

L'avant-dernier des projets gouvernementaux de réforme de nos impôts directs, lié à l'impôt général sur le revenu, est dû à M. Caillaux, alors ministre des Finances du cabinet Waldeck-Rousseau et fut déposé à la Chambre en mai 1900. Ce projet a eu un grand retentissement à cette époque à cause de la compétence de son auteur et des moyens proposés pour l'établissement de l'impôt projeté.

L'article premier établissait un impôt général sur le revenu et fixait le taux de la contribution foncière des propriétés bâties à 4 o/o de la valeur locative

imposable. Le projet supprimait aussi les contributions personnelle-mobilière et des portes et fenêtres. La question des centimes communaux se posait ici encore puisque ceux portant sur la personnelle-mobilière et les portes et fenêtres disparaissaient. Comment conserver ces ressources aux communes ?

Il y avait un premier système qui consistait à maintenir pour les départements et les communes les bases d'assiette des taxes supprimées pour l'État et à calculer les centimes additionnels sur le principal fictif des impôts disparus. Dans un autre, on aurait pu substituer, au profit des départements et des communes, une taxe d'habitation aux centimes additionnels. M. Caillaux ne prit ni l'une ni l'autre de ces solutions : la première n'était, suivant lui, qu'un expédient et la seconde n'était pas désirable parce que les loyers d'habitation ne correspondent nullement dans les petites communes aux facultés contributives.

Le ministre des Finances marcha résolument dans la voie qu'avait suivie en 1873 M. de Miquel lorsqu'il avait profondément remanié le système fiscal allemand et dont la formule était : les impôts personnels conviennent à l'État, les impôts réels aux communes. Cette solution, qui avait déjà prévalu en Allemagne, offrait, suivant M. Caillaux, de très grands avantages.

« Nous observons d'abord, dit l'exposé des motifs, que le département, le canton, la commune n'expriment jamais que des groupements d'intérêts ; l'État seul constitue un groupement politique. Que, pour alimenter les budgets locaux, on ait recours à des impôts réels, que l'on frappe les biens sans s'occuper de la situation de ceux qui les détiennent, rien de plus logique, rien qui réponde mieux à la nature des associations locales formées pour traiter et résoudre des questions qui intéressent, avant tout, les biens. Il appartient, au contraire, au pouvoir politique seul de demander à chaque citoyen, en échange des services de protection, de justice, d'assistance qu'il lui rend personnellement, une contribution personnelle proportionnée à l'ensemble de ses ressources et d'écarter, dans la mesure du possible, les impôts directs réels qui sont les véritables impôts des localités. »

Le projet, nous l'avons vu, supprimait les centimes portant sur la mobilière et les portes et fenêtres. Par contre, il faisait abandon aux départements et aux communes de la part de l'État dans la contribution foncière des propriétés non bâties. Les $\frac{3}{5}$ étaient attribués aux communes et le surplus aux départements ; ceux-ci devaient supporter les frais relatifs à cet impôt (art. 12).

Il était également attribué aux communes 25 o/o du principal de la contribution foncière des propriétés

bâties et 20 o/o du principal de la contribution des patentes, indépendamment de ce qui leur est attribué actuellement sur cet impôt (art. 15).

Cette réforme présentait surtout cette particularité de donner désormais aux communes une source de recettes locales indépendantes des impôts de l'État grâce à l'abandon d'impôts consentis par celui-ci. D'autre part, cette solution offre un autre avantage qui est du moins aussi important ; en abandonnant l'impôt foncier aux communes, on supprime la question de la péréquation de l'impôt foncier et on rejette la charge de la réfection du cadastre sur les départements et les communes. M. Caillaux pense que toutes les difficultés relatives à la mise au point et à l'entretien du cadastre disparaîtront quand, au lieu d'être un impôt d'État, l'impôt foncier sera perçu au profit des localités. Il n'est pas, en effet, bien compliqué de reviser et de tenir au courant les évaluations cadastrales dans le périmètre d'une commune ou d'un département. C'est pourquoi, suivant lui, l'impôt réel, particulièrement l'impôt foncier apparaît comme l'impôt naturel des localités tandis que l'État doit chercher dans le produit des contributions indirectes et de l'impôt personnel les ressources dont il a besoin.

Ce projet n'est jamais venu en discussion devant la Chambre ; cependant il était réservé à son auteur

d'en déposer un autre quelques années plus tard. Mais dans le second, on ne retrouve pour ainsi dire rien du premier.

PROJET GOUVERNEMENTAL SUR LE REMPLACEMENT
DES CENTIMES ADDITIONNELS

Nous avons dit, plus haut, que le gouvernement, tenant la promesse qu'il avait faite dans son projet d'impôt sur le revenu, avait déposé le 3 mars 1909 un « projet de loi portant suppression des centimes départementaux et communaux additionnels aux contributions directes et établissant en remplacement de ces centimes de nouvelles impositions basées sur les revenus. »

Les adversaires du projet gouvernemental d'impôt sur le revenu le réclamaient depuis longtemps. Ils se demandaient en effet quelles seraient, au lendemain de la promulgation de la réforme des impôts d'État, les conséquences d'un tel vote pour les contribuables des communes, obligés de continuer à mettre en équilibre leurs budgets locaux. Comme toutes les contributions perçues aujourd'hui pour le compte de l'État concourent, par les centimes additionnels qu'elles comportent, à l'équilibre des budgets communaux et comme ces contributions se voient abolies, quelles ressources auront désormais les communes ?

Le projet portant suppression des contributions directes se bornait à dire en effet : « Il sera statué ultérieurement par une loi spéciale à l'égard des impositions départementales et communales. » Les critiques émises étaient fort justes. Pour nombre de communes et de départements, la charge de centimes additionnels dépasse et souvent dans des proportions énormes les charges correspondantes du principal que s'attribue l'État. Supprimer celle-ci tout en laissant subsister celle-là, c'était donc conserver le plus lourd du poids qu'on prétend abusif et qu'on veut rectifier.

A vrai dire la Chambre en avait conscience et le 9 juillet 1908, elle avait voté la résolution suivante : « La Chambre invite le gouvernement à lui présenter, dès l'ouverture de la prochaine session, les dispositions réglant la question des centimes communaux et départementaux, lesquelles dispositions seront insérées dans le projet de loi créant un impôt général sur le revenu ». Cette gravité de la question de remplacement des centimes additionnels avait été reconnue par le gouvernement lui-même. Il invoquait la nécessité d'une étude approfondie et expliquait par la complexité du problème à résoudre le recours à une loi spéciale. Tout en ajournant disait-il la solution de ces questions, nous avons la ferme volonté de la faire aboutir, à très bref délai et nous allons

dans ce but entreprendre immédiatement les études et les travaux nécessaires.

Cette déclaration remonte au 7 février 1907. Près de deux ans s'écoulèrent sans faire avancer la question et c'est seulement le 27 août 1908 que le ministre institua une commission chargée d'étudier les diverses questions que soulève la réforme des impositions départementales et communales. Une sous-commission fut nommée à la date du 18 janvier 1909 pour rechercher les moyens par lesquels les budgets communaux et départementaux, quand ils auront été privés de la ressource des centimes additionnels, pourront être mis en équilibre. Enfin le projet gouvernemental fut déposé le 3 mars 1909.

Dans quel sens avait-on orienté la réforme ? La question s'était posée de savoir s'il ne serait pas possible d'user du procédé empirique consistant à calculer les centimes locaux sur les principaux des contributions directes supprimées, principaux que l'on continuerait à tenir au courant des mouvements de la matière imposable. Au reste, ce n'aurait pas été une innovation dans nos finances, puisque ce système des principaux fictifs est utilisé depuis 1891 pour 2 de nos impôts directs (contribution foncière des propriétés bâties et des propriétés non bâties).

La loi du 8 août 1890 avait pris une mesure qui devait entraîner des complications justement au point de vue

des centimes locaux. S'appuyant sur un travail d'évaluation de la propriété bâtie, entrepris de 1886 à 1890, la loi de 1890 transformait l'impôt des propriétés bâties en impôt de quotité. En même temps elle avait accordé un dégrèvement de plus de 15 millions sur le principal de la contribution foncière des propriétés non bâties, dégrèvement dont bénéficiaient 82 départements de façon à ce qu'aucun d'entre eux ne payât plus de 4, 60 o/o du revenu net de la propriété non bâtie, tel qu'il avait été dégagé par l'évaluation administrative de 1879-1884 et que le taux moyen fut abaissé à 4 o/o.

L'application de cette loi devait donc forcément entraîner pour nombre de départements et de communes des changements très profonds dans la constitution des principaux des deux contributions. Mais le gouvernement ne voulut pas se servir des nouveaux principaux pour la détermination des centimes locaux ; il craignit de voir se rompre l'équilibre des budgets départementaux et communaux et fit voter l'article 26 de la loi du 8 août 1890 qui est le suivant : « Pour le calcul du produit total des centimes départementaux et communaux à imposer dans les rôles de chaque année en ce qui concerne la propriété foncière (propriétés bâties et non bâties), on prendra pour base le montant du principal inscrit aux rôles de 1890, en tenant compte toutefois des mouvements de la matière

imposable. La part du produit total afférente à ce dernier principal sera répartie entre les contribuables à raison du principal de leurs cotisations individuelles, telles qu'elles auront été réglées en vertu de la présente loi. »

Cette solution des principaux fictifs ne devait du reste pas triompher dans le projet de loi de 1909 sur le remplacement des centimes communaux. Le ministre des Finances lui-même, M. Caillaux, était loin d'en être partisan. « Il ne saurait être question, disait-il dans un article paru dans la *Correspondance Républicaine*, de maintenir pendant de très longues années ce qu'on appelle des principaux fictifs... On ne comprendrait pas que le Parlement fit disparaître, en ce qui concerne l'État, des contributions qu'il juge surannées et imposât cependant aux départements et aux communes l'obligation de tirer toutes leurs ressources de centimes additionnels à ces impôts condamnés (1). »

Il fallait donc chercher autre chose. Le président de la Commission de la Réforme des impositions départementales et communales qui était M. Caillaux pensa qu'il convenait de chercher à utiliser autant que possible, pour l'assiette des impôts locaux, les

1. Caillaux, article de la *Correspondance Républicaine*, 16 juin 1906.

bases de l'impôt général sur le revenu votée le 9 mars 1909 par la Chambre des députés, mais sans s'attacher cependant à établir un lien trop étroit entre le système fiscal de l'État et celui des départements et des communes. Ces deux systèmes s'inspirent de conceptions tout à fait différentes : l'impôt d'État doit atteindre l'ensemble des ressources de chaque contribuable, tandis que l'impôt local doit surtout viser à taxer le revenu réalisé ou dépensé par le contribuable dans la localité.

Mais ainsi que le dit M. Malvy dans son rapport, il ne fallait pas songer à envisager l'établissement des nouvelles impositions locales sous la forme de centimes additionnels ajoutés purement et simplement à l'impôt d'État (1). En effet dans le projet voté par la Chambre, l'impôt d'État comporte de si larges exemptions à la base que dans beaucoup de communes rurales, il ne restera qu'un tout petit nombre de contribuables inscrits sur les rôles ; le poids des impositions locales portant uniquement sur ces quelques personnes constituerait un fardeau intolérable.

Aussi, avant d'aborder l'étude des exemptions prévues par le projet d'impositions locales, il nous faut examiner celles qui sont prévues par l'impôt d'État, car les unes se rattachent aux autres.

1. Rapport Malvy, p. 5.

LES CÉDULES ET LEURS EXCEPTIONS

DANS LA LOI D'IMPOT GÉNÉRAL

Ces cédules appelées catégories sont au nombre de sept ; l'impôt complémentaire les domine toutes.

1° *Propriétés bâties.* — Sont exemptés « les immeubles habités par leur propriétaire dont le revenu imposable ne dépasse pas 80 francs, lorsque le revenu total du propriétaire n'excède pas 1.250. francs.

2° *Propriétés non bâties.* — Des dégrèvements sont encore accordés au propriétaire qui cultive la terre lui-même, mais ils varient suivant l'importance du revenu total. Trois situations distinctes sont prévues par le projet de loi :

1° le propriétaire exploitant pour son compte a un revenu total ne dépassant pas 1.250 francs.

2° Le propriétaire exploitant pour son compte a un revenu supérieur à 1.250 francs, mais n'excédant pas 5000 francs.

3° Le propriétaire exploitant pour son compte a un revenu de plus de 5.000 francs.

Les dégrèvements ne sont applicables qu'aux deux premières catégories de propriétaires. Dans le premier cas, le propriétaire jouera d'une exemption totale d'impôt de cette catégorie jusqu'à concurrence de 625 francs de revenu net imposable. Dans le second cas, le propriétaire bénéficie d'un dégrèvement des $\frac{3}{4}$ sur la fraction de son revenu ne dépassant pas 625 francs, de moitié sur la fraction de ce revenu comprise entre 625 et 1.000 francs. Le surplus est taxé au plein.

3° La loi d'État assujettit à l'impôt tous les revenus de capitaux mobiliers, à l'exception des intérêts de livret de caisse d'épargne, certains titres du Crédit foncier, certains revenus de fonds publics appartenant à des collectivités ou administrations nationales « sont également affranchis d'impôt pour la totalité les intérêts des rentes, obligations ou autres effets publics émis par l'État français immatriculés ou non au nom des contribuables dont le revenu en rente de dépasse pas 625 francs, alors que d'autre part le revenu total ne dépasse pas 1.250 francs ».

4° *Bénéfices des professions industrielles et commerciales, charges et offices.* — Les règles concernant la déclaration ou la taxation d'office diffèrent suivant que le contribuable a plus de 5.000 francs de revenu total ou moins de 5.000 francs. Dans cette cédule, plus encore que dans les précédentes, les taxations et

exemptions différent, non pas seulement en raison du bénéfice du commerce ou de l'industrie, mais en raison du revenu total de la personne même du contribuable. C'est ainsi que toute personne dont le revenu total ne dépasse pas 1.250 francs aura droit à l'exemption complète d'impôt sur son revenu de la quatrième catégorie. Dans le calcul du revenu total, les revenus de la sixième catégorie (salaires ou traitements) n'entreront en ligne de compte que s'ils dépassent 300 francs. (1).

5° *Revenus de l'exploitation agricole*. — Le législateur n'a pas seulement considéré le revenu du sol; voulant atteindre toutes les sources, il a frappé les bénéfices du cultivateur en décrétant qu'ils correspondent en moyenne à la moitié du revenu locatif du sol pour la fraction de valeur de ce revenu n'excédant pas 5000 francs et aux deux tiers de cette valeur locative pour la fraction excédant 5000 francs.

6° *Traitements publics et privés, salaires et pensions*. — L'assiette est établie sur le montant net réel, inclus recettes en nature, primes, etc.

Pour les salaires inférieurs à 5.000 francs, le revenu imposable se réduit aux deux tiers; d'autre part, il est opéré un dégrèvement à la base, variable avec le

1. La loi à la portée de tous. *L'impôt sur le revenu*, p. 61.

chiffre de la population de la localité où le contribuable a son domicile.

7° *Revenus des professions libérales.*— Il est déterminé d'après le revenu net réalisé pendant l'année précédente sur la déclaration obligatoire du contribuable. Il est établi sur des bases et avec des exemptions analogues à l'impôt sur les traitements et salaires.

Mais ce n'est pas tout, dominant toutes les sources de revenu, l'impôt complémentaire vient s'ajouter à chacun des impôts cédulaires. Tous les revenus doivent y être englobés, même ceux qui ont fait l'objet d'exemptions ou de déductions à la base.

Sur ce total, on déduit d'abord une somme de 5.000 francs qui est exemptée de tout impôt d'État. En outre, la fraction du revenu comprise entre 5.000 et 10.000 francs ne compte que pour un cinquième; la fraction entre 10.000 et 15.000 francs pour deux cinquièmes; entre 15.000 et 20.000 francs pour trois cinquièmes; entre 20.000 et 25.000 francs pour quatre cinquièmes. Le surplus est taxé au taux plein.

Toute personne ayant plus de 5.000 francs de revenus est assujettie à l'impôt complémentaire et tenue de souscrire chaque année aux mains des contrôleurs une déclaration détaillée de tous ses revenus, déclaration soumise à l'examen d'une commission cantonale composée de 3 membres de l'administration des contributions directes.

PROJET DE RÉFORME DES FINANCES COMMUNALES
PRÉSENTÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Ce projet fut, comme nous l'avons déjà dit plus haut, déposé à la Chambre le 3 mars 1909. L'exposé des motifs nous renseigne sur ce que devront être les impôts communaux nouveaux. « Les taxes nouvelles à substituer aux centimes additionnels devront être organisées de telle sorte que, tout en présentant les mêmes qualités de solidité et de sécurité que les impôts anciens, elles aient une souplesse suffisante pour s'adapter aux besoins grandissants des budgets communaux (1). » Il laisse espérer aussi que les taxes locales seront comprises de telle sorte qu'elles ne pèseront pas plus lourdement, contrairement à ce qui existe aujourd'hui, sur les revenus fonciers que sur les autres catégories de revenus. Enfin, il pose en principe que les impôts communaux doivent être non progressifs comme les impôts d'État, mais proportionnels.

Cette question de la progression dans les taxes locales est en effet très discutée. On a fait remarquer que si la progression a été introduite dans les impôts d'État, c'est parce que les gouvernements ont tous largement recours aux impôts indirects pour ali-

1. Exposé des motifs, p. 2.

menter leurs budgets. Le plus grave défaut de ces impôts est que, non seulement ils ne sont pas proportionnels aux facultés des contribuables, mais qu'ils ont une tendance caractérisée à être inversement proportionnels à ces facultés. Ils pèsent beaucoup plus lourdement sur le pauvre que sur le riche et prélèvent une fraction beaucoup plus forte de son revenu. C'est pourquoi les impôts directs sont utilisés comme impôts de redressement, c'est-à-dire que, gradués d'une façon appropriée, ils peuvent servir à atténuer ou à neutraliser l'improportionnalité des impôts indirects, de manière à réaliser, dans la mesure accessible, la justice fiscale.

Les communes et les départements, sauf de rares exceptions, ne font pas appel à l'impôt indirect; les services départementaux et communaux ne sont guère alimentés que par l'impôt direct. Aussi n'est-il point besoin, comme pour l'État, d'introduire la progressivité dans les finances communales pour remédier à l'improportionnalité de l'impôt indirect.

Pourtant d'autres opinions ont été soutenues. M. Granet, dans sa thèse sur l'impôt direct communal, prétend que « l'esprit de l'impôt communal doit être l'équivalence en utilité, parce que les deux causes qui la font écarter quand il s'agit de l'État n'existent plus dans la commune » (1). Tandis que l'impôt de l'État

1. Granet, *l'Impôt direct communal*. Thèse de Paris, 1904.

ne peut être la représentation des services rendus par l'État, l'impôt communal peut être l'équivalent des services rendus à chacun par la commune. Cette idée fort juste en théorie ne doit pas être poussée trop loin. Il ne faut pas se faire d'illusions : les cas où l'on peut dire exactement en quelle mesure chacun jouit d'un service sont rares. Et, d'autre part, il existe aussi un certain nombre de services communaux desquels on ne peut dire qui en profite. Quelle devra être leur rémunération ? Sur qui devra retomber la charge ?

M. Paul Dubois, dans son excellent ouvrage sur les finances communales, dit qu'il est nécessaire d'associer dans les finances communales les deux principes de l'imposition d'après les facultés et de la taxation d'après l'intérêt. Les taxes locales sont en effet perçues à des titres divers. D'après lui, « il y a d'abord les impôts proprement dits, identiques ou analogues à ceux de l'État, directs ou indirects, réels ou personnels : voilà la contribution des citoyens aux services publics, la charge permanente et obligatoire imposée par la communauté à tous ses membres » (1). En second lieu, il y a des taxes spéciales perçues par les localités en échange de divers services rendus à des particuliers. Elles visent ceux de ces derniers qui réclament de la municipalité des services qu'ils ne sont pas en

1. Paul Dubois, *Essai sur les finances communales*, p. 214.

droit d'exiger. Enfin M. Dubois cite un troisième ordre de taxes locales : « Ce sont les contributions particulières imposées aux propriétaires qui tirent un bénéfice matériel de l'exécution d'un service public, de la voirie en particulier (1). »

Voilà donc dans les finances communales trois ordres de taxation. Pour l'auteur de cette théorie, les services publics doivent être rémunérés par des impôts proportionnels aux facultés de chacun ; les deux dernières catégories de services doivent l'être par des impôts qui réalisent l'équivalence en utilité pour chacun.

Ces thèses qui essayent de démontrer que l'esprit de l'impôt communal doit être l'équivalence en utilité ont eu quelques adeptes en France ; mais ces idées n'ont pu triompher lors du projet de réorganisation des finances communales il y a deux ans. Il n'y a guère qu'en Allemagne où elles soient passées de la théorie dans la réalité.

La loi permet aux communes de percevoir des droits (Gebühren) par lesquels un service est mis à la charge des seuls habitants qui en jouissent. Mais ce mode de rémunération (équivalence en utilité par l'impôt) n'est que facultatif pour les communes. Il est une autre espèce de droits appelés (Beiträge) par

1. *Idem.*, p. 215.

lesquels on fait payer une somme plus grande à ceux qui jouissent davantage d'un service.

Qui donc détermine l'utilité que le service fournit à chacun ? Ce sont les autorités locales, mais comme leurs décisions en cette matière sont sujettes à ratification, il est plus juste de dire que c'est l'autorité supérieure.

*Sur quelles cédules de l'impôt d'État
devaient porter les centimes communaux ?*

La commission de la réforme des impositions départementales et communales instituée par arrêté du ministre des Finances du 27 août 1908 avait chargé une sous-commission d'examiner quelles sont celles des cédules de futur impôt sur le revenu qui pourraient servir de base à des impositions départementales et communales.

Cette sous-commission, après s'être déclarée pour le principe de la proportionnalité dans les impôts communaux, aborda le fond de la discussion.

Les impositions locales qui disparaissaient du fait de la réforme en discussion devant le Parlement étaient les centimes additionnels se rapportant :

- 1° Au foncier bâti ;
- 2° Au foncier non bâti ;
- 3° A la patente ;

4° A la personnelle-mobilière ;

5° Aux portes et fenêtres .

Ces contributions peuvent se diviser en deux groupes : les trois premières d'entre elles frappent les revenus acquis dans la commune ; les deux suivantes, les revenus dépensés dans les communes. Il ne pouvait pas être admissible de ne taxer seulement que les revenus acquis ou seulement les revenus dépensés, car un même contribuable peut habiter une localité où il ne possède rien alors que la majorité de ses biens, fonciers par exemple, sont situés ailleurs. Nous verrons du reste tout à l'heure quels inconvénients cette situation peut présenter. C'est pourquoi la sous-commission a pensé qu'il lui fallait élaborer un projet qui atteindrait et les revenus acquis et les revenus dépensés ; il y aura en conséquence deux genres d'impositions portant, les unes, sur les diverses catégories de revenus, les autres, sur le revenu global.

Donc les impositions départementales et communales doivent atteindre tout d'abord les revenus par catégorie. Mais si nous consultons l'article 3 du projet de loi, nous nous apercevons que la troisième catégorie, qui comprend les revenus des valeurs mobilières, ne contribue pas aux charges locales. C'est une question sur laquelle nous reviendrons tout à l'heure. D'autre part, le revenu net des exploitations minières

est compris désormais parmi les bases des impositions communales : ce revenu constitue un bénéfice industriel qu'il est logique de rattacher aux revenus de la quatrième catégorie.

Un paragraphe particulièrement important de l'article 3 est celui qui dit que « les impositions locales seront calculées sur la totalité des revenus compris dans lesdits rôles sans tenir compte des dégrèvements qui pourront être ultérieurement consentis. D'où il suit qu'en ce qui concerne l'impôt local, il n'y aura pas lieu de faire état :

1° De l'exemption accordée aux propriétaires fonciers occupant leur propre maison lorsque le revenu de l'immeuble n'excède pas 80 francs et le revenu total 1.250 francs ;

2° Des dégrèvements accordés aux propriétaires fonciers qui exploitent pour leur compte et dont le revenu total n'excède pas 5.000 francs.

De même les contribuables rangés dans les quatrième, cinquième, sixième et septième catégories bénéficient d'abattements importants dans l'impôt d'État ; ceux des trois dernières catégories, notamment, ont droit à une déduction de revenu à la base relativement élevée : 1.250 francs pour les fermiers et les pensionnés, 1.500 francs à 3.000 francs pour les fonctionnaires et les contribuables exerçant des professions libérales, 2.250 francs à 4.500 francs suivant la

population de la commune pour les fonctionnaires et les ouvriers dont le salaire est inférieur à 5.000 francs.

Il était impossible de maintenir ces mêmes abattements dans l'impôt communal. Un système, comportant de larges exemptions, peut fonctionner lorsqu'il s'agit de l'État, mais il ne saurait être admis lorsqu'il s'agit des communes, groupements parfois composés seulement de quelques unités. Dans le foncier non bâti, par exemple, la matière imposable disparaîtrait presque totalement.

Aussi l'article 4 dit : « en ce qui concerne les revenus des quatrième, cinquième, sixième et septième catégories, le conseil municipal a la faculté d'étendre les bases d'imposition en abaissant des $\frac{3}{4}$ au maximum les limites des fractions de revenus bénéficiant, dans l'impôt d'État, soit d'exonérations totales, soit d'exonérations partielles. »

Le fermier par exemple dont l'exploitation n'a pas une valeur locative réelle supérieure à 12.000 francs a droit, dans l'impôt d'État, à une déduction à la base de 1.250 francs de revenu; de plus il n'est taxé que pour $\frac{1}{3}$ sur la fraction de son revenu comprise entre 1.251 et 2.000 et pour $\frac{2}{3}$ sur celle comprise entre 2.001 et 3.000 francs. En vertu de l'article 4, le conseil municipal pourra décider que la déduction à la base sera réduite à 313 francs, que la fraction du revenu comprise entre 314 et 500 sera taxée pour un

tiers et celle comprise entre 501 et 750, pour $\frac{2}{3}$. Mais ce sont là des limites minima au-dessous desquelles il ne lui sera pas permis de descendre.

Cette article 4 ne rallia pas tous les suffrages de la commission. M. Hennelique, un de ses membres, prétendit qu'il y aurait des inconvénients à laisser aux conseils municipaux le pouvoir d'élargir ou de rétrécir à leur gré la base de l'impôt et de troubler ainsi l'équilibre des charges qui doivent peser sur les différentes natures de revenus. Dans les communes rurales, selon que le conseil municipal sera en majorité composé de commerçants ou de cultivateurs, toute la question de la répartition de l'impôt local se réduirait à savoir quelle combinaison on doit adopter pour favoriser la catégorie prédominante de l'Assemblée (1).

La commission tient compte de cette observation et pour obvier à l'inconvénient signalé par M. Hennelique, il fut inséré dans le deuxième paragraphe de l'article 4 une disposition aux termes de laquelle la décision du conseil municipal devra s'appliquer indistinctement aux quatre catégories de revenus en cause ; de plus elle devra être renouvelée chaque année. Si, en effet, le conseil municipal ne prenait aucune décision ou omettait de renouveler celle qu'il

1. Procès-verbaux des séances, p. 51.

aurait pu prendre ultérieurement, l'impôt communal devrait être calculé d'après les seuls revenus compris dans les rôles de l'impôt d'État.

Les impositions que nous venons d'examiner et qui se substituent au foncier bâti, au foncier non bâti et à la patente frappent les revenus acquis. D'après le projet de loi à la personnelle mobilière et aux portes et fenêtres sera substitué un impôt communal sur le revenu global de chaque contribuable; cet impôt frappera les revenus dépensés.

Comment sera déterminé ce revenu global? Un premier système, proposé par M. Hennebique, prenait comme base d'imposition le revenu global, constaté pour l'impôt complémentaire, sauf bien entendu à rétrécir, en matière d'impôt local, l'exemption à la base admise pour l'impôt d'État et à répartir le revenu total de chaque contribuable entre les diverses habitations qu'il peut posséder (1).

On opposa deux objections à ce système. La première est qu'il serait dangereux d'obliger à la déclaration de leur revenu les nombreux contribuables non assujettis à l'impôt complémentaire, et qui deviendraient passibles de l'impôt local sur le revenu global; la deuxième est qu'en alourdissant l'impôt

1. Procès-verbaux des séances, p. 53.

complémentaire d'une surcharge locale, on augmenterait la prime à la fraude.

Aussi la commission décida que l'impôt local sur le revenu global serait assis sur les indices révélateurs de ce revenu et que parmi les indices révélateurs du revenu, on doit retenir en première ligne le loyer. C'est pourquoi l'article 5 prévoit que, pour le calcul du revenu global devant servir de base aux impositions départementales et communales, il sera fait application aux diverses fractions de la valeur locative de chaque contribuable d'un tarif de coefficients. Pour l'établissement de ce tarif il a été tenu compte, d'une part, que le loyer ne représente pas la même fortune dans les diverses classes, et que d'autre part le contribuable peu fortuné est obligé d'affecter à son loyer une plus large part de son revenu. Enfin il a été fait un tableau indiquant, pour chacune des catégories de population (communes de 2.000 habitants et au-dessous, de 2.001 à 5.000 habitants, de 5.001 à 30.000, de 30.001 et au-dessus et ville de Paris) le mode de fractionnement par tranches de la valeur locative de chaque contribuable ; il a été ensuite attribué à chacune des cinq tranches ainsi obtenues des coefficients progressivement plus élevés.

COMMUNES DE	FRACTION DE LA VALEUR LOCATION COMPRISE ENTRE				SUPÉ- RIEURE A
2.000 hab. et au- dessous.....	0 et 100	100 et 200	200 et 400	400 et 800	800
2.001 à 5.000...	0 et 200	200 et 400	400 et 800	800 et 1.500	1.500
5.001 à 30.000..	0 et 300	300 et 600	600 et 1.200	1.200 et 1.500	2.500
30.000 hab. et au-dessus.....	0 et 400	400 et 800	800 et 2.000	2.000 et 4.000	4.000
Ville de Paris...	0 et 500	500 et 1.500	1.500 et 3.000	3.000 et 6.000	6.000
Coefficient....	5 à 6,66	6 à 8	7 à 9,33	8 à 10,66	9 à 12

Ces coefficients applicables aux diverses fractions de chaque valeur locative d'habitation, telles qu'elles résultent du tableau précédent, ne peuvent être inférieurs à 5 pour la première fraction, à 6 pour la deuxième, à 7 pour la troisième, à 8 pour la quatrième et à 9 pour la dernière, ni supérieurs à ces chiffres de plus d'un tiers, c'est-à-dire respectivement 6,66; 8; 9,33; 10,66 et 12.

C'est parce que le rapport du loyer au revenu est susceptible de varier de commune à commune, même dans chaque catégorie de population, qu'il a paru impossible de fixer des coefficients invariables. C'est à la commission cantonale que reviendra le soin de fixer pour chaque commune les coefficients dont il sera fait application.

Cette commission cantonale comprend, d'après

l'article 71 du projet de loi voté par la Chambre, un contrôleur des contributions directes, un receveur de l'enregistrement et un percepteur.

Le tarif établi pour chaque commune par la commission cantonale est communiqué au conseil municipal et arrêté chaque année par le conseil général dans sa première session sur les propositions du directeur des contributions directes. Si le conseil général n'adopte pas ces propositions, il en est référé au ministre des Finances qui statue définitivement.

L'application des coefficients s'effectue d'après le chiffre de la population municipale totale en ce qui concerne les habitations situées dans l'agglomération et d'après le chiffre de la population non agglomérée en ce qui concerne celles qui sont situées dans la partie non agglomérée.

L'exposé des motifs nous donne le mode de calcul du revenu global afférent, d'une part, à un loyer de 1.000 francs dans une commune de moins de 2.000 habitants et, d'autre part, à un loyer de 8.000 francs à Paris, en supposant le tarif des coefficients établi d'après la limite minima.

Commune de moins de 2.000 habitants. Ville de Paris.

Loyer de 1 000 francs		Loyer de 8.000 francs	
$100 \times 5 = 500$		$500 \times 5 = 2.500$	
$100 \times 6 = 600$		$1.000 \times 6 = 6.000$	
$200 \times 7 = 1.400$		$1.500 \times 7 = 10.500$	
$400 \times 8 = 3.200$		$3.000 \times 8 = 24.000$	
$200 \times 9 = 1.800$		$2.000 \times 9 = 18.000$	
1.000 fr.	7.500 fr.	8.000 fr.	61.000 fr.

Dans une commune de 2.000 habitants au plus, un loyer de 1.000 francs représentera un revenu global de 7.500 francs et à Paris un loyer de 8.000 francs représentera un revenu global de 61.000 francs.

Cependant cette évaluation ne sera pas toujours vraie, car la présomption du revenu, tirée de l'importance plus ou moins grande du loyer, peut être combattue, ajoute l'article 6, soit par l'administration, soit par le contribuable. Si en effet l'administration établit, à l'aide soit des données relatives à l'impôt complémentaire, soit des constatations effectuées pour la détermination du revenu dans les diverses catégories, que le revenu réel du contribuable est supérieur à celui qui résulte de l'application du tarif, c'est ce revenu réel qui servira de base à l'assiette de l'impôt. De même si le contribuable prétend que son revenu global est inférieur au chiffre résultant de l'application du tarif des coefficients à la valeur locative de son habitation, il est admis à faire la déclaration de son revenu réel dans les formes prévues en ce qui touche l'impôt

complémentaire d'État et sa déclaration doit être tenue pour valable jusqu'à preuve contraire.

Le chiffre de revenu déduit de la valeur locative d'habitation ou des éléments ayant servi à la détermination du revenu réel est communiqué par le contrôleur des contributions directes à l'intéressé qui peut, dans le délai de deux mois, en demander l'abaissement sur déclaration faite dans les formes prévues en ce qui touche l'impôt complémentaire d'État. Cette déclaration est soumise à la commission cantonale et dans le cas où elle serait inexacte, les pénalités prévues deviennent applicables.

Le contrôleur impose d'office dans le cas où le contribuable ne fait aucune déclaration, et en cas de contestation la charge de la preuve incombe à ce dernier.

L'article 7 prévoit le cas où un contribuable a plusieurs habitations dans des communes différentes. Le principe est qu'il doit participer, dans chacune de ces communes, aux charges locales. Si son revenu global a été déterminé sans avoir égard à la présomption légale tirée du chiffre du loyer, on devra effectuer la répartition de ce revenu entre les diverses communes proportionnellement aux revenus présumés résultant de l'application du tarif des coefficients.

L'article 8 pose en principe qu'il sera accordé à chacun un minimum de revenu qui viendra évidemment en déduction du revenu imposable. Ce mini-

mum de revenu sera égal au revenu correspondant, eu égard à la population de la commune, à la limite maxima, multipliée par le coefficient 5, de la première tranche des valeurs locatives comprises dans le tarif prévu à l'article 5. Autrement dit, la déduction à opérer sur le revenu global de chaque contribuable sera égale :

A 500 francs dans les communes de 2.000 habitants et au-dessous ;

A 1.000 francs dans les communes de 2.001 à 5.000 habitants ;

A 1.500 francs dans les communes de 5.001 à 30.000 habitants ;

A 2.000 francs dans les communes de 30.001 et au-dessus ;

A 2.500 francs à Paris.

Puis il fut décidé de laisser au conseil municipal la faculté d'étendre ou de restreindre cette exemption en ce qui concerne la répartition individuelle ; c'est l'objet de l'article 9. Le conseil municipal est autorisé à étendre les bases d'imposition en abaissant, jusqu'à concurrence des $\frac{3}{4}$ au maximum, les limites d'exemptions prévues ci-dessus, de manière à appeler tout à la fois un plus grand nombre de contribuables et une masse plus considérable de revenus à prendre part à la répartition des charges locales. Par conséquent, la limite des déductions à la base pourra

varier, suivant le Conseil municipal, entre les deux chiffres suivants :

De 125 à 500 francs dans les communes de 2.000 habitants et au-dessous ;

De 250 à 1.000 francs dans les communes de 2.001 à 5.000 habitants ;

De 375 à 1.500 francs dans les communes de 5.001 à 30.000 habitants.

De 500 à 2.000 francs dans les communes de 30.001 habitants et au-dessus ;

De 625 à 2.500 francs à Paris.

Mais, d'autre part, dans les seules communes où il existe un octroi dont les recettes brutes représentent au moins le quart des ressources totales du budget, le conseil municipal peut restreindre les bases d'imposition du revenu global en accordant une exonération de moitié sur la tranche des revenus comprise entre la fraction totalement exemptée et une somme double de cette fraction.

Ainsi la ville de Paris pourra décider non seulement que les contribuables dont le revenu global n'excède pas 2.500 francs seront, à ce titre, exemptés d'impôt, mais aussi que ceux dont le revenu global est supérieur à 2.500, ne seront soumis aux impositions locales que pour moitié de la fraction de ce revenu comprise entre 2.501 et 5.000 francs.

L'article 10 prévoit le cas où il aura été fait appli-

cation des dispositions permettant à certaines communes à octroi d'étendre les déductions à la base lorsqu'il s'agit du revenu global. Cette faculté fera baisser la valeur du centime communal dans les localités qui en feront usage. Aussi pour ne pas surcharger les contribuables restant imposés, les communes pourront recourir, dans les limites nécessaires, aux taxes prévues par la loi du 26 décembre 1897 (art. 5) relative à la suppression des taxes d'octroi sur les boissons hygiéniques.

L'article 11 s'occupe des charges de famille ; il dit que les exemptions et déductions prévues par les articles 8 et 9 seront majorées d'un dixième par personne à la charge du contribuable. L'importance de la déduction variera suivant que le conseil municipal aura usé ou non de la faculté soit d'étendre, soit de restreindre les bases d'imposition du revenu global.

Lorsque le conseil municipal n'aura pas modifié ces bases, la déduction de revenu par personne à la charge du contribuable sera :

De 50 francs dans les communes de 2.000 habitants et au-dessous ;

De 100 francs dans les communes de 2.001 à 5.000 habitants ;

De 150 francs dans les communes de 5.001 à 30.000 habitants ;

De 200 francs dans les communes de 30.000 habitants et au-dessus ;

De 250 francs à Paris.

Calcul des impositions

Nous venons de voir dans quelles conditions seront établies les nouvelles bases des impositions communales. Il faut indiquer maintenant comment ces bases serviront à la constitution des principaux auxquels seront appliqués les centimes votés par les assemblées locales.

Le montant du principal communal s'obtiendra de la façon suivante :

1° En ce qui concerne les revenus par catégorie, par l'application à ces revenus, tels qu'ils sont fixés en conformité des articles 3 et 4, des taux stipulés pour le calcul de l'impôt d'État, les revenus nets des exploitations minières étant assimilés aux revenus de quatrième catégorie (art. 13).

On utilisera donc, non pas les revenus qui serviront au calcul de l'impôt d'État, mais les bases des cotisations individuelles, réglées suivant la décision prise par le conseil municipal.

Dans une commune où les revenus par catégorie s'élèveraient à 60.000 francs pour la première catégorie, 40.000 francs pour la deuxième, 100.000 francs

pour la quatrième, 10.000 francs pour la cinquième, 20.000 francs pour la sixième et 10.000 francs pour la septième, le principal correspondant s'établirait ainsi :

60.000 francs à 4 o/o	2.400 francs
40.000 francs à 4 o/o	1.600 —
100.000 francs à 3,5 o/o	3.500 —
10.000 francs à 3 o/o	300 —
20.000 francs à 3 o/o	600 —
10.000 francs à 3 o/o	300 —
Soit au total	<u>8.700 francs</u>

2° En ce qui concerne le revenu global par l'application à ce revenu, tel qu'il est fixé en conformité des articles 5, 6, 7, 8, 9 et 11, d'un taux que le conseil municipal doit arrêter dans sa session de mai et qui ne peut être inférieur à 0 fr. 50 o/o, ni supérieur à 1 o/o (art. 13).

En supposant que le revenu global imposable s'élève par une commune à 500.000 francs et que le conseil municipal ait choisi le taux de 0 fr. 50 o/o, le principal correspondant sera de 2.500 francs. En définitive, le principal appelé à servir de base au calcul des impositions communales sera de :

$$8.700 + 2.500 \text{ francs} = 11.200 \text{ francs.}$$

Il est facile, après avoir examiné les articles du projet de loi, de déterminer le mode de calcul des contingents communaux et des cotisations indivi-

duelles, en tenant compte cependant que le contingent communal se compose des impositions communales auxquelles vient s'adjoindre la fraction de l'impôt départemental incombant à chaque commune.

Nous allons maintenant examiner quelle sera la compétence des conseils municipaux à l'égard des impositions nouvelles. Nous avons vu plus haut sur quelles contributions portaient les centimes additionnels actuellement en vigueur et quels pouvoirs avaient les conseils municipaux de les voter. Leur compétence s'exprime par 79 centimes additionnels. Il faut y ajouter également les 8 centimes par franc de principal que la commune perçoit sur la contribution des patentes par application de l'article 36 de la loi du 15 juillet 1880, ce qui porte à 87 centimes le nombre maximum des centimes dont les conseils municipaux disposent sans avoir besoin d'autorisation spéciale pour le créer. Mais il faut considérer qu'un certain nombre de ces centimes ne portent que sur certaines des quatre contributions et qu'il faudrait les ramener à des centimes portant sur l'ensemble du principal. M. Maringer estime que si l'on procède à cette opération, ces 87 centimes doivent être ramenés à environ 75 (1).

1. Rapport présenté au nom de la deuxième sous-commission, p. 118.

L'article 17 du projet gouvernemental dit que les conseils municipaux sont autorisés à voter sans approbation : 1^o des centimes, sans limitation de nombre, d'un produit égal au montant des dépenses obligatoires, après affectation à ces dépenses des ressources ordinaires de la commune ; 2^o des centimes ordinaires pour dépenses ordinaires facultatives et des centimes extraordinaires pour dépenses extraordinaires, dans la limite du maximum fixé annuellement par la loi de finances.

Ce système constituera pour les communes un accroissement sensible de la compétence actuelle, puisqu'ils ne disposent en ce moment que de 5 centimes sur deux contributions seulement pour les dépenses ordinaires, alors qu'ils sont autorisés à voter 30 centimes sur les quatre contributions pour dépenses extraordinaires et pour insuffisance de revenus.

Actuellement la commune a des dépenses obligatoires qui, d'ailleurs, augmentent tous les jours ; elle ne peut y faire face qu'à l'aide de centimes pour insuffisance de revenus qu'elle ne peut s'imposer qu'en vertu d'une autorisation spéciale. Pourquoi, en imposant à la commune une charge obligatoire, ne lui donne-t-on pas la faculté de créer les ressources qui lui sont nécessaires pour y faire face ? Nous esti-

mons que le projet de gouvernement marque une amélioration sensible de la législation de 1884.

Les articles suivant du projet contiennent une série de dispositions relative aux rôles, réclamations, etc., ils ne sont pas particulièrement importants. Cependant l'article 19 dit que tous les frais relatifs à l'assiette et au recouvrement des impositions départementales et communales, ainsi que les dégrèvements de toute nature prononcés sur ces impositions sont à la charge du département.

Actuellement les impositions auxquelles sont assujettis les contribuables pour le fond de non-valeurs sont rattachées au budget de l'État. Mais puisque désormais les impositions communales et départementales deviennent tout à fait distinctes de l'impôt d'État, le fonds de non-valeurs ne peut donc continuer à fonctionner dans les conditions actuelles. En ce qui concerne l'État, les non-recouvrements qui se produisent dans le courant de l'exercice constituent des pertes sur les prévisions de recettes, pertes qui sont supportées par l'ensemble du budget.

Il ne peut pas en être de même pour les départements et les communes. Le produit des impositions communales et départementales constituant la partie essentielle de leurs budgets, il est indispensable qu'ils puissent être assurés de la fixité de rendement de leurs impositions. Les conseils généraux voteront

donc les centimes additionnels au montant des impositions départementales et communales nécessaires pour constituer dans chaque département un fonds commun destiné à couvrir les dépenses relatives à l'assiette et au recouvrement de ces impositions, ainsi que les dégrèvements de toute nature.

RAPPORT DE M. MALVY

AU NOM DE LA COMMISSION DE LÉGISLATION FISCALE

Le projet de réforme des finances communales tel que nous venons de l'étudier avait été déposé à la Chambre le 3 mars 1909. Il fut renvoyé à la commission de législation fiscale qui désigna comme rapporteur M. Malvy. Celui-ci déposa son rapport le 17 mars 1910.

Il faut tout d'abord signaler une modification sérieuse que la commission de la Chambre apporta au projet du gouvernement ; c'est la participation des valeurs mobilières aux charges communales. Le projet primitif n'imposait pas cette catégorie au profit des budgets locaux ; la commission de la Chambre introduisit une taxe spéciale ainsi définie par l'article 31 du projet. Une taxe supplémentaire de 50 centimes par 100 francs sera perçue sur les dividendes, intérêts, arrérages et tous autres produits « de la plupart des valeurs mobilières françaises et étrangères, en vue de constituer un fonds commun dont la répartition sera

effectuée annuellement entre les communes proportionnellement au chiffre de la population » (1).

La légitimité de la contribution des valeurs mobilières aux charges locales est souvent contestée. Dans l'exposé des motifs du projet de loi, M. Caillaux disait « qu'il ne saurait être question de frapper les valeurs mobilières d'un impôt au bénéfice des localités. Comment, en effet, considérer comme acquis dans une commune le revenu d'une valeur mobilière, particulièrement d'une coupure de rente sur l'État français ou sur un État étranger ? A quel titre, de quel droit, au nom de quel service rendu le coupon d'une action, d'une obligation, d'un fonds d'État serait-il atteint par l'impôt local » (2).

Cette question de la participation des valeurs mobilières aux charges locales s'était déjà posée avec la même acuité à la commission extra-parlementaire de 1894. Un des membres avait d'abord fait une objection de principe qui était la suivante : c'est renverser tout notre système législatif qui veut que les dépenses communales soient alimentées par des ressources communales ; c'est de plus supprimer le frein des dépenses et donner libre cours à tous les abus possibles.

1. Rapport Malvy, p. 8.

2. Exposé des motifs, p. 5.

Il est difficile de contester entièrement la justesse de cette observation, mais on peut répondre par une objection encore plus forte, c'est que si l'on ne faisait pas contribuer les valeurs mobilières aux dépenses communales, on arriverait à une injustice criante. Il y a en effet des rentiers et des capitalistes qui habitent des villes, des communes où ils profitent de tous les avantages qui leur sont offerts par ces localités et cependant ils ne contribuent pas actuellement aux dépenses locales sur les revenus de leurs valeurs.

On a fait d'autres objections sur l'application de ces centimes additionnels. On a dit : « Voilà des communes rurales dont les habitants ne possèdent pas de valeurs mobilières et néanmoins elles profiteront de cette répartition, de cette allocation qui leur viendra d'une sorte de fonds commun. L'assujettissement des valeurs mobilières aux centimes additionnels est juste en principe, car le rentier et le capitaliste profitent des avantages fournis par les communes et doivent contribuer à leurs charges. Ils y contribuent aujourd'hui par la mobilière et les portes et fenêtres; puisque ces deux contributions seront supprimées, ils devront y contribuer demain d'une manière différente et tout au moins équivalente.

Cependant si jusqu'à maintenant on avait hésité à résoudre cette question par l'affirmative, c'est parce

que les valeurs mobilières sont difficilement localisables d'une part, et que d'autre part il est une limite de taxation que l'on ne saurait franchir sans s'exposer à des évasions redoutables dans la matière imposable. La difficulté d'exécution est très grande. Il ne faut pas songer en effet à découvrir les chiffres des rentes existant entre les mains des contribuables dans chaque commune; on ne pourrait pas mieux le faire par arrondissement ou par département. C'est pourquoi la commission de législation fiscale, reprenant les travaux de la commission extra-parlementaire de 1894 décida que la répartition du fonds commun serait effectuée annuellement entre les communes proportionnellement au chiffre de leur population.

Ainsi les impositions locales frapperont toutes les mêmes catégories de revenus que l'impôt d'État, c'est-à-dire : 1° le foncier bâti ; 2° le foncier non bâti ; 3° capitaux mobiliers ; 4° bénéfices du commerce, de l'industrie, des charges et des offices ; 5° de l'exploitation agricole ; 6° traitements publics et privés ; 7° revenus des professions libérales.

Le projet de la commission, tout comme le projet primitif, assujettit aux impositions communales et les revenus acquis et les revenus dépensés. La déclaration des contribuables assujettis à l'impôt d'État sert de base à la fois à l'impôt d'État et à l'impôt local. Nous allons d'abord examiner quels changements le

projet de la commission apporte dans la taxation des revenus acquis, puis nous étudierons le système qui y est proposé pour la détermination du revenu global. Sur ce dernier point et sur la question de la participation des valeurs mobilières aux charges locales, dont nous venons de parler, la commission a rejeté les propositions du gouvernement et a rédigé de nouveaux textes.

L'article 3 spécifie que « les impositions sont établies dans les communes où les revenus ont leur origine ». Pour les établissements commerciaux et industriels comportant annexes ou dépendances dans plusieurs communes, « les bénéfices sont répartis entre les communes en cause, proportionnellement aux revenus assignés pour l'assiette de l'impôt de première catégorie, aux propriétés bâties affectées à l'exercice de ce commerce ou de cette industrie ». Cette disposition a été insérée, dit le rapporteur, pour ne pas priver beaucoup de communes d'éléments d'imposition qu'elles ont, en toute justice, le droit de conserver, et pour ne pas favoriser abusivement les grandes villes, où beaucoup ont leur siège, au détriment des campagnes.

En ce qui concerne les impositions communales, le conseil municipal est libre de n'appliquer aucune déduction à la base, sauf en ce qui concerne la sixième catégorie (salaires et traitements) pour

laquelle une déduction de droit est accordée qui ne peut être inférieure à :

Cent cinquante francs dans les communes de 10.000 habitants et au-dessous ;

Deux cents francs dans celles de 10.001 à 100.000 habitants ;

Deux cent cinquante francs dans celles de plus de 100.000 habitants ;

Trois cents francs dans le département de la Seine (art. 14).

Quand les traitements et salaires n'atteindront pas ce chiffre, ils se trouveront totalement exonérés.

Cependant le projet de loi permet à l'assemblée municipale d'adopter des abattements à la base. Ces exonérations seront, au maximum, de moitié des fractions correspondantes prévues en ce qui touche l'impôt d'État pour les quatrième, cinquième et septième catégories.

Dans la sixième catégorie (salaires), le conseil municipal a la faculté de fixer la déduction dans des proportions variant entre la totalité de la fraction prévue par l'impôt d'État et les neuf dixièmes de cette fraction (art. 15).

L'article 16 vise l'application des dégrèvements qui doivent être réclamés par le contribuable.

Dans les communes où le conseil municipal a fait usage de la faculté qui lui est accordée par l'article

précédent (article 15), les contribuables ayant droit au bénéfice des exemptions prévues par l'article 13 de la loi relative à l'impôt d'État et en ayant régulièrement sollicité l'application, obtiendront d'office, sur le montant des impositions communales pour lesquelles ils sont compris dans les rôles, des dégrèvements dont le maximum est fixé de la manière suivante :

Dégrèvements des trois quarts de la fraction du revenu de la deuxième catégorie n'excédant pas 300 francs ;

D'un demi sur la fraction comprise entre 301 et 500 francs ;

D'un quart sur la fraction comprise entre 501 et 600 francs.

C'est-à-dire que les déductions à la base que le conseil municipal peut accorder ne porteront que sur à peu près la moitié des fractions de revenu bénéficiant d'exonérations correspondantes dans l'impôt d'État. Ni les commerçants et industriels ayant plus de 1.250 francs de revenu total, ni les propriétaires habitant leur propre maison, les vieillards, veuves ou orphelins ne seront dégrévés.

« Seuls, dit le rapporteur, les propriétaires exploitants, visés par l'article 13 de la loi sur l'impôt d'État, auront droit par suite à une remise » et tous les propriétaires exploitants, dont le revenu n'excède pas

5.000 francs, ne pourront au titre des impositions communales, bénéficier que du dégrèvement partiel de l'article 16.

On comprend que le législateur, obligé, comme l'expliquait le rapporteur, de donner aux communes le moyen de se procurer les ressources qui leur sont indispensables, n'a pas voulu les priver du concours financier de ceux-là même qui forment la majorité de la population rurale.

Nous arrivons maintenant à la détermination du revenu global, point sur lequel, nous l'avons déjà dit, le projet de la commission se sépare nettement du projet gouvernemental. Son article 4 décide que les impositions locales porteront sur le revenu global de chaque contribuable ainsi déterminé :

« En ce qui concerne les contribuables passibles de l'impôt complémentaire d'État, le revenu imposable est déduit des renseignements contenus dans les déclarations relatives à cet impôt. »

La déclaration des contribuables assujettis à l'impôt d'État sert de base à la fois à l'impôt d'État et à l'impôt local. Mais le projet de loi sur les impositions locales va beaucoup plus loin que la loi d'impôt général sur le revenu. Celle-ci fixait à 5.000 francs le minimum de revenu global exigé. La suite de l'article 4 du projet de remplacement des centimes locaux nous montre que cette limite est très abaissée pour les

impositions locales puisque, en fait, elle ne comporte pas de limite minima.

« En ce qui concerne les contribuables exonérés de l'impôt complémentaire (c'est-à-dire ayant moins de 5.000 francs de revenu total), le revenu imposable est fixé par le contrôleur des contributions directes sur les propositions d'une commission d'évaluation instituée dans chaque commune. Cette commission est composée du maire, président et de quatre membres nommés par le préfet sur une liste de huit personnes, présentée par le conseil municipal » (art. 4).

Le chiffre du revenu déterminé dans les conditions indiquées par l'article précédent en ce qui touche les revenus inférieurs à 5.000 francs, est communiqué par le contrôleur des contributions directes à l'intéressé qui peut, dans le délai de deux mois, en demander l'abaissement, sur déclaration faite dans les formes prévues en ce qui touche l'impôt complémentaire d'État » (art. 5).

Ainsi donc, tous les contribuables ayant plus de 5.000 francs de revenus seront tenus à la déclaration détaillée de leurs revenus dont le contrôle revient à une commission cantonale composée de 3 agents du fisc.

Tout contribuable ayant moins de 5.000 francs de revenus sera taxé par une commission locale de 4 personnes nommée par le préfet sous la présidence

du maire et, en cas d'estimation exagérée, sera tenu à la déclaration comme s'il avait 5.000 francs de revenus.

Le contribuable peut introduire une réclamation devant la juridiction contentieuse; c'est alors à l'Administration de prouver l'inexactitude de la déclaration à l'aide des renseignements dont elle dispose. Mais si aucune déclaration n'a été faite par le contribuable, c'est à lui qu'incombe la charge de la preuve.

« L'imposition est établie dans la commune où le contribuable a son domicile réel, dit l'article 6. Lorsque le contribuable possède plusieurs habitations dans des communes différentes, le revenu global, déterminé comme il est dit ci-dessus dans la commune du domicile réel, est réparti entre les communes en cause proportionnellement aux revenus assignés à ces habitations pour l'assiette de l'impôt sur les revenus de la première catégorie, augmentés des revenus assignés, au titre de la deuxième catégorie, aux terrains d'agrément constituant des dépendances de ces habitations » (art. 6).

Il était en effet nécessaire d'envisager le cas où un contribuable possède plusieurs habitations dans des communes différentes. Quelques exemples du reste feront ressortir les dispositions de cet article 6 :

1^o Supposons un contribuable ayant 100.000 francs

de revenus dont les trois quarts en capitaux. Il possède à la campagne un domaine et une habitation où il réside peu de temps ; il a un appartement en location à Paris où il habite le plus souvent.

Il paiera les impositions communales sur les revenus de première et deuxième catégorie (fonciers bâtis et non bâtis dans la commune où il possède une habitation ; il les paiera aussi sur la troisième catégorie par une taxe de 0 fr. 50 par 100 francs de ses revenus mobiliers (art. 31). Mais en ce qui concerne l'impôt global :

L'intégralité du produit de cet impôt, c'est-à-dire l'impôt global sur les 100.000 francs de revenus sera attribué à la commune dans lequel il est propriétaire sans que Paris puisse y participer ;

2° Supposons que ce même contribuable ayant 100.000 francs de revenus, dont une maison de campagne de 5.000 francs de revenu locatif, achète à Paris une maison dont le revenu est évalué à 60.000 francs.

Paris qui ne participait pas jusqu'ici à la répartition du revenu global de ce contribuable, entrera en compte de répartition sur le produit des 100.000 fr. dans la proportion de 60 à 5, c'est-à-dire pour douze treizièmes, tandis que la commune où se trouvait la maison de campagne et qui jusqu'ici percevait la tota-

lité de la taxe, sur le revenu global, ne se verrait plus attribuer que un treizième de ce revenu global.

On voit combien profond pourrait être le bouleversement provoqué dans les finances de cette commune rurale par ce simple déplacement de produit.

Sur le montant de son revenu global, tout contribuable a droit à une déduction variant avec le chiffre de la population de sa commune.

Cent francs dans les communes de 5.000 habitants et au-dessous;

Cent cinquante francs dans les communes de 5.001 à 10.000 habitants ;

Deux cents francs dans les communes de 10.001 à 100.000 habitants.

Deux cent cinquante francs dans les communes de plus de 100.000 habitants.

Trois cent francs dans le département de la Seine.

En outre le conseil municipal a la faculté d'élever la limite de la fraction de revenu exemptée, sans pouvoir cependant dépasser le décuple de la somme fixée précédemment (art. 5).

L'article 10 spécifie que dans les communes où il existe un octroi dont les recettes brutes représentent au moins le quart des ressources totales du budget, le conseil municipal est autorisé à accorder, en sus de l'exemption stipulée à l'article précédent, une exonération de moitié sur la portion du revenu comprise

entre la fraction totalement exemptée et une somme double de cette fraction.

C'est la reproduction textuelle de l'ancien article 9 du projet gouvernemental. Si la déduction à la base est 1.000 francs, la fraction comprise entre 1.000 et 2.000 francs ne sera taxée que pour moitié.

Les déductions prévues par les articles 17 et 18 sont, dans tous les cas, majorées d'un dixième par personne à la charge du contribuable (art. 19). Sont considérées comme personnes à la charge du contribuable, à condition de n'avoir pas de ressources personnelles suffisantes :

1° Les ascendants âgés ou infirmes ;

2° Les descendants et les enfants abandonnés et par lui recueillis, s'ils sont âgés de moins de seize ans ou infirmes (art. 11).

La déduction pour charges de famille se trouvera majorée en conséquence si le conseil municipal a usé de la faculté que lui confère l'article 18. Dans l'hypothèse où la déduction à la base aurait été fixée à 2.500 francs et où le conseil municipal aurait décidé d'accorder cette exonération stipulée par l'article dont nous venons de parler, le contribuable, ayant par exemple un revenu de 4.500 francs, bénéficierait d'une première déduction de 2.500 francs, puis d'une déduction de la moitié du surplus de son revenu,

c'est-à-dire de 1.000 francs $\frac{(4.500-2.500)}{2}$, soit au total de 3.500 francs.

Si le contribuable a une personne à sa charge, il lui sera fait, en outre, une déduction complémentaire de 350 francs $\frac{(3.500)}{10}$ qui, ajoutée aux précédentes, en portera le total à 3.850 francs. En définitive, son imposition sera réglée d'après un revenu de 650 francs (4.500 — 3.850 fr.).

Pour le calcul des impositions communales, le projet de la commission est identique au projet primitif, tout au moins en ce qui concerne le mode de calcul des principaux fictifs devant servir de support aux centimes additionnels.

En ce qui concerne le revenu global, le taux a été considérablement augmenté. L'article 13 du projet gouvernemental abandonnait au conseil municipal le soin de le fixer, mais le tarif ne pouvait être inférieur à 0 fr. 50 o/o, ni supérieur à 1 o/o. Le projet de la commission stipule que ce tarif pourra être, soit uniforme, soit varier eu égard au chiffre du revenu suivant un tarif progressif, sans pouvoir en aucun cas être inférieur à 0 fr. 50 o/o ni supérieur à 3 o/o.

Pour le vote des centimes, le projet de la commission ne fait aucune innovation. Son article 24 est la reproduction exacte de l'article 17 du projet primitif.

Nous avons vu précédemment que le projet gouvernemental organisait, dans chaque département, un fonds spécial sur lequel devraient être imputés les frais relatifs à l'assiette et au recouvrement des impositions départementales et communales, ainsi que les dégrèvements de toute nature prononcés sur ces impositions. Le projet de la commission maintient le fonds départemental; le département prendra donc à sa charge les frais d'assiette et de recouvrement des impositions locales, mais il se bornera à faire l'avance des dégrèvements portant sur les impositions communales et en récupérera ensuite le montant par voie de réimposition à son profit sur les contribuables de la commune compris dans les rôles de l'année suivante.

COMPARAISON DU PROJET INITIAL DU GOUVERNEMENT ET DU PROJET DE LA COMMISSION

Les principes et la méthode du projet gouvernemental sont les mêmes que ceux du projet élaboré par la commission de législation fiscale de la Chambre des députés; l'on retrouve en effet dans l'exposé des motifs du premier les mêmes considérations que dans le rapport de M. Malvy.

Le projet du gouvernement se différencie cepen-

dant du projet de la commission par trois points principaux :

1° Il était plus simple à certains égards, en ce sens qu'il ne multipliait pas à l'infini les exceptions et qu'il laissait aux communes le soin d'étendre les bases d'imposition en abaissant de trois quarts au maximum les limites des fractions de revenus bénéficiant, dans l'impôt d'État, soit d'exonération totale, soit d'exonération partielle ;

2° Il avait adopté pour l'impôt global une méthode différente.

Considérant, dit l'exposé des motifs, qu'imposer seulement les revenus supérieurs à 5.000 francs à l'impôt complémentaire, serait en réalité un impôt inexistant pour la majorité des petites communes, estimant d'autre part qu'il ne fallait pas songer à exiger une déclaration analogue à celle qui devrait être souscrite par les redevables de l'impôt complémentaire, l'auteur du projet a été amené à prendre pour base de la détermination du revenu, le loyer, sauf à faire usage de certains correctifs, lorsque la chose est possible.

Il nous est impossible de croire que l'impôt basé sur le loyer puisse donner des résultats admissibles. Ces résultats seraient beaucoup plus mauvais que ceux de la contribution mobilière actuelle, car cette contribution est en fait sensiblement améliorée par le

large pouvoir d'appréciation que l'usage laisse aux répartiteurs. Si le système est acceptable dans les villes, il ne l'est plus du tout dans les campagnes.

La commission de la Chambre, plus logique que le gouvernement, est restée fidèle au principe de l'impôt personnel. Elle est allée jusqu'au bout en instituant la taxation d'office par la commission locale de la déclaration.

M. Caillaux, plus prudent, avait reculé devant l'application intégrale de son système et abandonnant son principe, en était revenu à une taxe basée sur les loyers, c'est-à-dire sur les signes extérieurs, déterminés non par une commission locale, mais par la commission cantonale des trois agents de l'administration appelée à vérifier les déclarations et à établir l'assiette de l'impôt général (art. 5).

Il n'en est pas moins vrai qu'on ressuscite au profit des communes l'ancienne contribution mobilière qui était si décriée. Établir un rapport entre le loyer et le revenu global est une chose excessivement arbitraire, car il n'y a aucune relation fixe entre la dépense de loyer et la fortune du contribuable (1).

On a cependant établi une distinction subtile. On a dit ; comme critérium du revenu possédé par un contribuable, la valeur locative peut être une illusion ;

1. Allix, *Législation financière*.

mais comme critérium de la dépense effectuée par un contribuable dans une commune, la valeur locative doit être, au contraire, un élément de suffisante approximation. Nous croyons cependant, pour notre part, qu'il est tout aussi difficile d'établir un rapport entre la valeur locative et les revenus dépensés qu'entre la valeur locative et la situation de fortune d'un contribuable.

3° Enfin, et c'est là ce qui différencie surtout le projet de la commission du projet du gouvernement, ce dernier écartait les valeurs mobilières de la contribution aux charges communales.

On ne peut considérer, disait l'exposé des motifs, comme acquis dans une commune le revenu d'une valeur mobilière, particulièrement d'une coupure de rente sur l'État français ou sur un état étranger. Ce à quoi on peut répondre : à quel titre frapper de l'impôt local le revenu global d'un contribuable qui se compose d'éléments (notamment de revenus de valeurs mobilières) qui ne sont pas davantage acquis dans la commune ?

Une autre objection résidait dans ce fait que la troisième cédule conserve un caractère de superposition en ce qui concerne du moins les actions et obligations des sociétés industrielles et immobilières, que ces sociétés, taxées déjà pour le foncier bâti et non bâti, se trouveraient encore l'être au titre de la

patente et auraient encore à supporter des charges nouvelles sur leurs actions et obligations pour lesquelles elles paient des droits accessoires de timbre et de transmission.

Nous avons dit notre pensée sur la légitimité de la participation des revenus de valeurs mobilières aux charges locales. La commission de la Chambre a cru devoir contredire aux vues premières du gouvernement, assurant ainsi logiquement la participation de tous les revenus à toutes les charges.

COMMENTAIRE DES PROJETS

Puisque les deux projets, celui du gouvernement et celui de la commission, se rapprochent très sensiblement l'un de l'autre, les critiques qui ont été émises les visaient tous deux.

Tout comme le projet d'impôt d'État sur le revenu, celui portant réforme des impositions communales fut accueilli avec hostilité dans certains milieux, parce qu'il s'inspire de principes diamétralement opposés à ceux qui sont en honneur dans ces milieux.

Si, en effet, dans la loi d'impôt sur le revenu, votée le 9 mars 1909, par la Chambre des députés, la contribution est assise sur les choses, classées dans des cédules distinctes, elle varie cependant non pas seulement suivant l'importance du revenu de ces choses, mais encore suivant la valeur du contribuable qui les possède ; en un mot c'est un impôt personnel. C'est la grosse critique relevée contre lui par ses adversaires ; et comme le projet gouvernemental portant réforme des finances communales s'en

inspire étroitement, il n'échappe pas non plus à ce reproche.

Un deuxième défaut, qui est du reste la conséquence du premier, est signalé encore par ses adversaires. Comment évaluer les revenus pour les soumettre à l'imposition? Deux systèmes sont en effet en présence: l'un qui est celui des signes extérieurs, l'autre qui est celui de la constatation directe. Or, comme l'a fort bien dit M. Allix, ces deux termes, personnalité et constatation directe s'appellent réciproquement; on a donc eu recours pour la détermination des revenus au système de la constatation directe.

Voilà les deux grandes critiques adressées aux projets de loi, aussi bien au projet d'impôt d'État qu'au projet sur les finances communales. Toutes les autres sont de moindre importance et dérivent pour la plupart de ces deux-là.

Que désirent donc ceux qui sont hostiles à ces deux projets? Ils voudraient que ce soient toujours des faits ou des choses qui soient taxées et ces éléments de fortunes ne devraient être atteints qu'en ne faisant pas acception de personnes. En un mot, ils sont partisans de l'impôt réel.

L'impôt réel est celui qui s'attaque à la matière imposable, sans tenir compte de la personne du contribuable, de sa situation ou de son degré d'aisance (1).

1. Définition de M. Doumer dans l'exposé des motifs du budget de 1897.

Par exemple, un impôt sur les loyers atteint cette chose qui est l'occupation du logement, sans égard pour la condition de celui qui l'habite, sans se préoccuper de savoir s'il est ou non chargé de famille.

L'impôt personnel est au contraire celui qui vise les biens, mais en tenant compte du contribuable qui en jouit et du degré d'aisance qu'ils lui procurent (1). L'impôt sur le revenu allemand par exemple exonère de toute transaction un certain chiffre de revenu qui représente le minimum d'existence et pour les revenus qui dépassent cette limite, elle énumère toutes les dettes et charges qui seront admises en atténuation.

Or, ces éléments de personnalité, il est très difficile ou même impossible de les faire entrer dans un régime fiscal basé sur les signes extérieurs. Ainsi dans l'impôt sur le revenu voté par la Chambre, les dégrèvements auxquels on a donné le nom d'abattements à la base ne sont accordés dans chaque cédule que tout autant que le contribuable remplit certaines conditions non seulement de revenus, mais de vie : par exemple qu'il exploite lui-même sa terre, qu'il habite la maison qu'il possède, qu'il n'a pas un chiffre de salaire ou un ensemble de revenus dépassant un certain total.

1. Définition de M. Doumer dans l'exposé des motifs du budget de 1897.

Les partisans de l'impôt réel répondent à cela que ce système d'impôt personnel, à supposer qu'il oblige dans une faible mesure les charges du petit contribuable, le frappe au contraire dans un de ses sentiments auquel il est le plus attaché : le secret de sa vie et de ses affaires. L'inquisition qui résulte du système de la réforme fiscale atteindra le petit contribuable beaucoup plus que le gros et cela pour aboutir à un dégrèvement dérisoire.

Cependant, tout en admettant les principes (impôt personnel, constatation directe) dont il a été fait application dans le projet gouvernemental, nous devons faire certaines réserves sur plusieurs points particuliers.

La critique qui vient tout d'abord à l'esprit à la lecture des textes proposés est qu'ils sont trop compliqués. Ainsi, par exemple, l'article 16 du projet de la commission, visant l'application des dégrèvements qui doivent être réclamés par les contribuables, présente trop d'obscurité. Le mécanisme en est si complexe que le rapporteur a dû faire suivre ce commentaire d'exemples qui tiennent deux pages de son rapport et où se jouent des fractions et des signes arithmétiques que le simple contribuable ne pourra jamais déchiffrer. L'exposé des motifs disait cependant qu'il était essentiel de permettre aux citoyens de

nettement distinguer les charges qui leur étaient imposées.

De même nous avons vu plus haut que M. Caillaux avait condamné sévèrement les principaux fictifs. Or, dans chacun de leurs projets, le gouvernement et la commission en instituent pour l'établissement des nouveaux centimes. Sans doute, ces principaux différeront moins des principaux des impôts d'État que n'en auraient différé les principaux fictifs constitués par nos quatre contributions actuelles; ils auront la même base et seront établis d'après les mêmes règles. Il n'en reste pas moins que leur quotité différera par suite de ce fait que les abattements seront inférieurs dans la commune à ce qu'ils seront dans les impôts d'État.

Dans sa brochure, *l'Impôt sur le revenu*, M. A. Girault critique de façon acerbe le droit redoutable, selon lui, accordé aux conseils municipaux, de fixer l'assiette de l'impôt en déterminant le point de départ des exonérations. Nous avons dit plus haut que M. Hennebique, au sein de la commission, avait fait entendre les mêmes critiques et il concluait en ce qu'il vaudrait beaucoup mieux laisser aux seuls conseils généraux le soin de fixer les abattements. Mais M. Caillaux qui présidait les travaux de la commission répondit qu'il ne pouvait pas y avoir de graves inconvénients à laisser, en la matière, une

certaine latitude aux conseils municipaux et le texte primitif fut adopté.

Le projet gouvernemental ne permettait de faire varier le taux de l'impôt global communal que de 0 fr. 50 0/0 à 1 0/0 ; au contraire, dans le projet de la commission, ce taux peut varier de 0 fr. 50 0/0 à 3 0/0. Cette modification est des plus sérieuses à envisager. Cet écart de 0 fr. 50 à 3 0/0 constitue la grande inconnue, la grande variable du nouveau système, et l'on doit se demander, même question de progression mise à part, si le projet de loi ne laisse pas aux communes une latitude successive.

Peut-on prévoir quels seraient les résultats affirmatifs de l'application de ce projet de loi ? On a parlé de saut dans l'inconnu et de bouleversement complet des finances communales. C'est très probablement exagéré. Un économiste qui s'est toujours montré un adversaire acharné de cette réforme, M. Leroy-Beaulieu, a essayé d'en dégager les résultats probables (1).

Suivant lui, un fait frappe immédiatement : le dégrèvement très considérable de la propriété rurale qui, déjà dégrévée d'une cinquantaine de millions dans l'impôt d'État, verrait encore ses charges diminuées dans une large proportion pour les impôts

1. Leroy-Beaulieu, *Économiste français*, 1911, p. 77.

locaux. Le commerce et l'industrie verraient au contraire les leur augmenter. M. Leroy-Beaulieu conclut en disant qu'en général dans les communes où la propriété foncière ne constitue pas la seule matière imposable, il y aurait allègement sur la propriété non bâtie et surcharges sur les bénéfices industriels et commerciaux.

Il nous reste à examiner une dernière question qui nous a paru d'une importance extrême : c'est celle de la taxation des bénéfices agricoles. La classe agricole, excessivement nombreuse en France, s'opposera, on peut en être sûr, à l'adoption de cette mesure, et sur ce point le projet d'impôt d'État aussi bien que celui portant réorganisation des finances communales seront modifiés.

En lisant la loi du 15 juillet 1880, relative aux patentes, on constate immédiatement l'absence d'impôt en ce qui concerne l'industrie agricole. Il s'agit de savoir si cette exemption est justifiée, et si elle est justifiée parce qu'il existe déjà des impôts qui pèsent sur l'industrie agricole ou pour des raisons toutes spéciales qui commandent au législateur de ménager les intérêts de cette industrie en même temps que ceux de la propriété foncière.

Examinons d'abord la question de savoir s'il n'existe pas des impôts frappant déjà l'industrie agricole. Il serait facile de répondre que tous les impôts qui

atteignent les cultivateurs frappent l'industrie agricole ; mais peut-on signaler un impôt spécial qui atteigne les bénéfices agricoles comme la patente frappe les bénéfices provenant du commerce et de l'industrie. Je crois qu'on peut répondre sans hésiter qu'il n'en existe pas. On a prétendu cependant que l'impôt foncier avait cet objet qu'il atteignait les bénéfices agricoles. Voici comment :

L'impôt foncier frappe le revenu net imposable des terres. Or, qu'est-ce que c'est que ce revenu net imposable ? C'est tout ce qui reste à un propriétaire du produit de sa culture, déduction faite des frais d'exploitation, d'entretien du matériel, des dépenses de semence. Il semble donc que le revenu net imposable doive comprendre non seulement le prix de location des terres, mais en outre les bénéfices qu'assurerait à un propriétaire la culture de ces mêmes terres. Pour notre fait, nous ne croyons pas que le revenu net imposable contienne ces deux éléments.

On a toujours fait en France des objections très sérieuses à l'établissement d'un impôt sur les bénéfices agricoles (débat de la commission extra-parlementaire de 1894). Un homme très compétent, M. de Parieu, dit dans son *Traité des impôts* à propos de cette question : La contribution sur l'industrie doit-elle atteindre les agriculteurs ? C'est là une question très diversement résolue par le législateur. Nul doute que

l'agriculture ne soit dans certains cas une industrie. Mais toutes les législations exemptant de la taxe spéciale sur l'industrie certains profits du travail, la question est de savoir si le travail agricole ne doit pas profiter de ces faveurs. Il y aurait de plus illogisme entre l'établissement de certains droits de douane reconnus comme utiles pour ménager les intérêts agricoles et l'imposition des bénéfices agricoles.

Tels sont les arguments des partisans de la non-taxation. Mais il ne faut pas oublier que l'agriculture nourrit en France moitié de la population, et que les 3 ou 4 millions de familles qui exploitent la terre pour leur propre compte, réalisent à titre de bénéfices agricoles des sommes considérables. On se trouve donc en présence d'un revenu bien défini, très important, et pour lequel il n'existe rien d'équivalent à ce qu'est la patente pour les profits de l'industrie et du commerce.

Il semble donc que la taxation des bénéfices agricoles s'impose comme conséquence naturelle et forcée de l'impôt sur le revenu ; mais c'est politiquement impossible. C'est pourquoi, bien que partisans théoriquement de cette imposition, nous croyons que le gouvernement a commis une lourde faute en émettant la prétention de soumettre au droit commun les agriculteurs, et il est fort probable que soit la Chambre, soit le Sénat ne repousse la cédula sur les bénéfices

agricoles ; par contre-coup le projet de loi sur la réorganisation des finances communales en supporterait les conséquences.

Enfin un dernier reproche d'ordre général que nous ferons à l'un comme à l'autre projet, c'est que le système consistant à baser les impôts locaux sur le principal de l'impôt d'État est défectueux, en ce qu'il établit un lien trop étroit entre les deux impôts. Ce lien rendra très difficile tout remaniement ultérieur du régime fiscal de l'État à cause des répercussions qui en seraient la conséquence dans les budgets locaux. On se retrouverait ainsi en présence des difficultés qui compliquent aujourd'hui d'une manière si regrettable la réforme de nos contributions directes.

Un membre de la commission, M. Maurice Bloch, avait signalé ces inconvénients et proposait d'établir les impositions locales, non pas sur les principaux d'État, mais sur les revenus eux-mêmes (1). M. Cailiaux reconnut qu'il y aurait évidemment là un très gros avantage et un très grand intérêt à réaliser l'indépendance absolue de l'impôt d'État par rapport à l'impôt local. Mais il voyait à la solution proposée par M. Bloch deux inconvénients :

1° Impossibilité de taxer tous les revenus au même

1. Procès-verbaux des séances, p. 62.

taux, ce qui aurait pour résultat de charger considérablement les communes où les revenus du travail sont en majorité ;

2° Difficulté de connaître l'intégralité des revenus d'une commune, à cause des exemptions à la base consenties par l'impôt d'État.

CONCLUSION

Il ne nous appartient pas de proposer ici un système de remplacement ; nous avons simplement limité notre rôle à celui d'une simple étude des documents qui peuvent servir de base à la discussion d'un autre projet. Nous allons dans ce dernier chapitre présenter quelques observations générales sur la façon qui nous paraîtrait la plus satisfaisante de résoudre le problème complexe des impositions communales.

Il semble qu'il est tout d'abord nécessaire de poser les trois principes suivants :

1° Assurer d'une manière complète l'indépendance respective du système fiscal de l'État et du système fiscal des localités ;

2° Permettre au pouvoir central d'exercer, comme aujourd'hui, un contrôle indispensable à l'effet de prévenir tout excès dans l'usage de la faculté d'imposer, conférée aux communes ;

3° Laisser cependant aux autorités municipales une certaine latitude dans les modalités d'imposition, de manière à donner au nouveau système une souplesse

suffisante pour qu'il puisse s'adapter aux situations diverses des localités.

1^o La liaison des impôts communaux aux impôts de l'État peut être plus ou moins étroite suivant qu'elle provient de ce que l'État et la commune taxent seulement la même source de richesse par des impôts différents, ou de ce que les impôts communaux ne sont que des additions aux impôts d'État.

Dans le premier cas, cette liaison n'est pas sans inconvénients : l'État moderne, accablé de charges sans cesse croissantes, dont le budget se trouve avec peine en équilibre, ne renonce à élever l'impôt sur une matière taxable qu'à la limite extrême au delà de laquelle l'impôt ne peut plus être perçu ; comment donc pourrait-elle sans fléchir être surtaxée par un impôt communal ? Il est probable que cette superposition augmentera la fraude si la matière s'y prête ; si, au contraire, il est impossible de frauder, la richesse taxée succombera.

Ces conséquences regrettables qui résultent de la superposition des impôts locaux et des impôts d'État sont sensibles aussi dans le cas où les impôts communaux ne sont que des additions à des impôts d'État.

Le législateur ne sera pas libre de modifier l'assiette ni le taux de ces impôts communs quand la nécessité s'en fera sentir ; il devra toujours avoir présent à l'esprit l'idée qu'une telle modification influera, d'une façon

qu'il est difficile de déterminer, sur la part des communes dans ces impôts. Ces inconvénients sont peut-être plus fâcheux lorsqu'il s'agit d'un impôt de répartition que lorsqu'il s'agit d'un impôt de quotité. Les dégrèvements des impôts de répartition s'opèrent généralement par une diminution de cotes petites et moyennes et une augmentation des grosses.

On peut justifier ce procédé au point de vue de l'État : les petits contribuables payant déjà trop à l'État par les impôts indirects, on rétablit la proportionnalité en les dégrevant. Mais si cet impôt est en même temps un impôt communal, bien que les mêmes raisons n'existent pas, il sera modifié cependant.

Ainsi se justifie la première règle énoncée ; mais pour que cette règle produise tous ses effets, il faut que l'indépendance de l'État et des localités en matière d'impôts soit réalisée d'une manière complète. Il faut, en d'autres termes, que les variations qui pourront être apportées dans les modalités d'assiette des contributions d'État ne réagissent en aucune façon sur le système fiscal des départements et des communes.

2° L'État doit proportionner l'impôt à la richesse publique. Un impôt trop lourd agit en effet comme une cause d'amoindrissement de cette richesse et appauvrit ainsi l'État lui-même en restreignant la matière imposable d'où il tire ses revenus. Mais il ne servirait de rien que l'État observât strictement, en ce

qui le concerne, cette règle tutélaire, s'il laissait aux départements et aux communes le droit d'accroître sans limites les charges qu'ils peuvent faire peser sur les contribuables pour l'alimentation des budgets locaux.

C'est pourquoi on ne peut songer à laisser aux communes le choix de la matière imposable. A qui doit revenir le choix de l'assiette de l'impôt communal ? Dans la plupart des pays, c'est l'État qui détermine par une loi les matières que les communes peuvent taxer, et de quelle manière.

Les causes de cette tendance générale sont les suivantes : comme nous l'avons déjà signalé, l'État peut toujours craindre que la commune épuise la matière imposable qu'il taxe lui-même ; or, comme l'État moderne impose tout ce qui peut être imposé, il est inévitable que la commune taxe une matière déjà taxée par l'État.

On invoque un autre motif pour refuser à la commune le choix de l'assiette : la vivacité des passions dans les localités. « Les partis, écrit M. Leroy-Beaulieu, y sont tellement violents, que celui qui obtient le pouvoir cherche à tout tourner en instrument de domination et d'impression (1). » Ce danger est partout à craindre, mais surtout dans les pays où règne la démocratie sans aucun contre-poids. De

1. P. Leroy-Beaulieu, *Science des finances*, t. I, p. 402.

plus, dans la commune, l'impôt est une arme mieux adaptée et plus sûre aux mains des partis : ici ils savent en effet quelles personnes ils devront frapper ou épargner ; l'assiette en pourrait être établie de façon à produire exactement ce résultat.

L'État a donc non seulement le droit, mais le devoir de déterminer et de réglementer les bases d'imposition des communes. Mais il nous paraît nécessaire, à l'heure actuelle, dans les villes surtout, d'élargir le domaine de taxation des autorités communales, de leur ouvrir d'autres sources de revenus que les centimes ou les octrois et de donner un peu d'élasticité à notre système fiscal : par exemple une taxe spéciale sur les mutations ou les successions, ou même encore sur la plus-value des propriétés immobilières de la commune, à condition toutefois que cette plus-value provienne de travaux communaux.

3° Dans la plupart des pays, ce sont les communes elles-mêmes qui déterminent le taux de l'impôt, à la condition toutefois qu'il n'excède pas certaines limites posées par les lois. Actuellement en France, ce résultat est obtenu par la limitation du taux d'imposition, c'est-à-dire du nombre des centimes additionnels que les conseils municipaux ont la faculté de voter, et l'on peut affirmer que c'est un système simple et pratique.

Il est peut-être indispensable que le produit total

des impositions soit déterminé, dans toutes les communes, d'une manière uniforme ; mais il n'y a, par contre, aucun inconvénient à ce que ce produit total soit réparti entre les contribuables d'après des règles appropriées à la situation spéciale de chaque commune. Le système fiscal communal y gagnerait une souplesse qui permettrait aux conseils municipaux de l'adapter plus facilement aux besoins particuliers et divers des localités.

Mais il ne faut pas se dissimuler qu'il serait dangereux d'aller trop loin dans cet ordre d'idées, et que l'on ne saurait laisser les autorités locales libres de troubler trop profondément l'équilibre des charges qui doivent respectivement porter sur les différentes natures de revenus. Il semble, en somme, que tout ce qui est possible à cet égard sans dépasser la mesure, c'est de concéder aux conseils municipaux le droit de faire varier les exemptions et les déductions à la base dans les limites fixées par le législateur.

Ceci nous amène à parler de la tutelle fiscale des communes et ce sera notre dernier mot. Nous avons vu plus haut que la dette communale avait augmenté de 106 millions en 1907, et que dans son ensemble, depuis 1891, elle présentait un accroissement assez notable. Quelle en est donc la cause ? Uniquement nous croyons que c'est parce que le contrôle fiscal ne fonctionne pas ou mal.

En France, il semble que depuis que les préfets sont armés du droit d'accorder et de refuser l'autorisation de s'imposer que leur demandent les communes, ils aient négligé ce droit, failli à ce devoir.

La commission instituée le 30 mars 1850 pour examiner les propositions relatives à la situation financière des communes et des départements, faisait les constatations suivantes dans son rapport :

« Le gouvernement est armé... on a laissé la règle fléchir. »

En 1884, M. Lizot, rapporteur de la loi municipale au Sénat, disait : « Il faut qu'à l'avenir une surveillance vigilante, rigoureuse soit imposée à ceux qui ont le devoir de veiller sur d'aussi sérieux intérêts. Il faut que le contrôle exercé par les autorités diverses entre les mains desquelles la loi a remis la tutelle administrative et financière des communes cesse d'être une fiction pour devenir une réalité... Il faut, en un mot, qu'au lieu de rencontrer dans l'attitude plus ou moins complaisante soit des administrations départementales, soit des ministres, soit même du Parlement, un encouragement aux dépenses excessives, les communes trouvent dans la résistance des pouvoirs publics une digue contre laquelle viendra se briser le flot toujours montant des dépenses publiques. »

Il faut donc, et telle sera la conclusion de cette

dernière partie, que les pouvoirs publics usent des prérogatives que la loi leur confère pour veiller avec un soin jaloux au bon état des finances locales.

Vu : le Président de la thèse,

JACQUELIN

Vu : le Doyen,

P. CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :
le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD

BIBLIOGRAPHIE

ALLIX. — Science des finances, 1910.

GOY (DE). — Un coup d'œil sur nos finances départementales et communales, 1910.

MARCILLAC (DE). — Rapport sur la suppression des centimes départementaux et communaux, et leur remplacement résultant de la refonte du système fiscal actuel.

DUBOIS (P.). — Essai sur les finances communales, 1898.

GRANET. — L'Impôt direct communal. Thèse de Paris, 1904.

GIRAULT. — L'Impôt sur le revenu.

VIARIN. — Les Ressources des communes. Thèse de Paris, 1910.

DOCUMENTS OFFICIELS

Projet de loi portant réforme des contributions directes présenté par M. Caillaux, ministre des Finances (exposé des motifs). Annexe au procès-verbal de la deuxième séance du 12 avril 1900.

Projet de loi portant suppression des centimes départementaux et communaux, et établissant, en remplacement de ces contributions, de nouvelles impositions basées sur les revenus, présenté par M. Clemenceau et M. Caillaux. Séance du 3 mars 1909. *Journ. off.* Chambre. Doc. parl. Sess. ord., 1909, p. 201.

Rapport fait au nom de la Commission de législation fiscale chargée d'examiner le projet de loi portant suppression

des centimes départementaux et communaux et établissant de nouvelles impositions basées sur les revenus par M. Malvy, député. *Journ. off.* Chambre. Doc. parl. Sess. ord., 1910, p. 334.

Procès-verbaux de la Commission extra-parlementaire de l'impôt sur les revenus instituée au ministère des Finances.

Rapport général présenté au nom de la Commission extra-parlementaire de l'impôt sur les revenus, par M. Coste.

Imp. Jouve et C^{ie}, 18, rue Racine, Paris — 1460-12
